

ano 9 – n. 16 | janeiro/junho – 2023  
Belo Horizonte | p. 1-478 | ISSN 2447-2026 | DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16  
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

**Revista Brasileira de  
DIREITO URBANÍSTICO**

# RBDU

**Edição especial – Dossiê ZEIS**

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

# Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

## RBDU | DOSSIÊ ZEIS

### Coordenação Geral

Adriana Nogueira Vieira Lima, Hanna Cláudia Freitas Rodrigues, Lúgia Maria Silva Melo de Casimiro e Mariana Levy Piza

### Coordenação Dossiê ZEIS

Adriana Nogueira Vieira Lima, Hanna Cláudia Freitas Rodrigues, Lúgia Maria Silva Melo de Casimiro, Mariana Levy Piza, Paula Freire Santoro e Paulo Somliany Romeiro

### Conselho Editorial

Dr. Alex Ferreira Magalhães (UFRJ)  
<http://lattes.cnpq.br/9383871504452656>

Dr. Emerson Gabardo (UFPR e PUCPR)  
<http://lattes.cnpq.br/3091904591160385>

Dr. Álvaro Sanchez Bravo (Universidad de Sevilla, Espanha)  
<http://lattes.cnpq.br/5084987763906138>

Dra. Marinella Machado Araújo (PUC Minas)  
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUCRS)  
<http://lattes.cnpq.br/2759534639224252>

Dra. Marise Costa de Souza Duarte (UFRN)  
<http://lattes.cnpq.br/8614705824393576>

Dr. Claudio Oliveira de Carvalho (UESB)  
<http://lattes.cnpq.br/8313743261334435>

Dr. Nelson Saule Junior (PUC-SP)  
<http://lattes.cnpq.br/7226929140345329>

Dr. Daniel Gaio (UFMG)  
<http://lattes.cnpq.br/3860243568106899>

Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (UNICEUB)  
<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

Dra. Daniela Campos Libório (PUC-SP)  
<http://lattes.cnpq.br/7582517839705764>

Dr. Thiago Marrara de Matos (USP)  
<http://lattes.cnpq.br/5001783167154079>

Dr. Edésio Fernandes (University College London, Reino Unido)  
<http://lattes.cnpq.br/8715939045729830>

### Comitê de Pareceristas desta Edição

Alex Ferreira Magalhães | Álvaro Luis dos Santos Pereira | Ana Mônica Medeiros Ferreira | João Aparecido Bazzoli | Betania de Moraes Alfonsin | Cláudio Carvalho | Daniela Pontes | Edmar Augusto Santos de Araujo Junior | Fernando Guilherme Bruno Filho | Giovanna Bonilha Milano | Gisela Cunha Viana Leonelli | Giselle Tanaka | Jacqueline Alves Soares | Julia Franzoni | Julia Moretti | Juliana Oliveira | Laila Nazdem Moura | Laiza Stroher | Liana Silvia de Viveiros e Oliveira | Livia Miranda | Luciana Bedeschi | Luciana Ferrara | Luciana Royer | Marcelo Cafrune | Mariana Chiesa | Mariana Mencion | Maya Manzi | Nelson Saule | Orlando Alves dos Santos Junior | Paulo Carmona | Renato Balbim | Renato Cymbalista | Roselane Bezerra | Talita Anzei | Tarcyla Fidalgo | Thêmis Amorim Aragão | Thiago Hoshino | Thiago Marrara | Tomás Antônio Moreira.

© 2023 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131  
[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br) / E-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

R454 Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. – ano 1,  
n. 1, (jul./dez. 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2015

Semestral  
ISSN impresso 2447-2026  
ISSN digital 2448-1386  
DOI: 10.52028/RBDU

1. Direito urbano. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 347.81  
CDU: 349.44

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o  
Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são  
de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

# Sumário

Dossiê ZEIS: Introdução

**Adriana Nogueira Vieira Lima, Hanna Cláudia Freitas Rodrigues, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, Mariana Levy Piza Fontes, Paula Freire Santoro, Paulo Somlanyi Romeiro** .....9

## **DOCTRINA**

ARTIGO INTERNACIONAL

SEÇÃO I – ARTIGO INTERNACIONAL

Zonas de Promoción del Hábitat Social: avances y potencialidades en Argentina

<b>Fernanda Levenzon</b> .....	21
1      Introducción.....	21
2      Aspectos generales del marco legal urbano argentino .....	22
3      La integración socio urbana de los barrios populares y la Ley 27.453 .....	25
4      El concepto de zonas especiales de interés social.....	26
5      La previsión normativa de las ZPHS en Argentina y los primeros desarrollos concretos .....	28
6      Desafíos y potencialidades del instrumento .....	31
Referencias .....	32

SEÇÃO II – DISPUTAS EM TORNO DOS SENTIDOS E DA APROPRIAÇÃO DAS ZEIS

Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?

<b>Norma Lacerda Gonçalves, Fernanda Carolina Costa</b> .....	35
1      Introdução.....	35
2      Mudanças nas ZEIS: emergência de novos regimes de desapropriação? .....	37
3      Planos Diretores de São Paulo, Recife e Natal: abrindo as porteiras para o capital rentista/imobiliário?.....	45
3.1      ZEIS em São Paulo .....	46
3.2      ZEIS no Recife .....	51
3.3      AEIS em Natal .....	57
4      Conclusões .....	59
Referências .....	61

Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios

<b>Renato Pequeno</b> .....	63
1      Introdução.....	63
2      As origens das ZEIS no processo de urbanização de Fortaleza.....	67
3      Os desafios na implementação das ZEIS após a aprovação do Plano Diretor .....	74
4      Quais as perspectivas diante do atual estágio de implementação das ZEIS? .....	80
5      Considerações finais.....	85
Referências .....	88

As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo

<b>Ana Clara de Almeida Pimenta, Júlio Cesar Donadone</b> .....	91
1 Introdução .....	92
2 Métodos e coleta de dados .....	95
3 Referencial teórico .....	95
3.1 Modelos explicativos da financeirização .....	95
3.2 Cidades cindidas: os múltiplos modelos explicativos sobre a gentrificação .....	97
3.3 Projeto de revitalização na região da Luz .....	101
3.4 As ZEIS como nova fronteira do capital .....	105
4 Considerações finais .....	111
Referências .....	112

### SEÇÃO III – PANORAMA NACIONAL E NOS MUNICÍPIOS

Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação

<b>Anderson Kazuo Nakano, Henry Tomio Kreniski Maru, Bárbara Helena da Silva Montalva, Juan Rodrigues Guimarães</b> .....	117
1 Introdução .....	118
2 Estudos e análises críticas sobre as ZEIS .....	123
3 Panorama nacional de instituição da ZEIS em municípios brasileiros .....	128
3.1 ZEIS e Planos Diretores .....	131
3.2 ZEIS e assentamentos precários e informais .....	134
3.3 ZEIS e programas habitacionais .....	136
4 Considerações finais .....	140
Referências .....	141

Zonas especiais de conflitos urbanos: a disputa e a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal

<b>Antonio Celestino da Silva Neto, Ariana Ferreira de Alencar Moraes, Gilson Santiago Macedo Júnior, Lara Paula de Meneses Costa, Pedro Levi Lima Oliveira</b> .....	143
1 As ZEIS nascem no Nordeste .....	144
2 Estudo de caso no Recife/PE .....	146
2.1 O caso do Pina .....	150
3 Estudos de caso em Fortaleza/CE .....	152
3.1 A ZEIS Lagamar e o caso da comunidade salgadeira .....	157
3.1.1 Comunidade Salgadeira – Ocupação São Francisco .....	158
4 AEIS e conflitos fundiários em Natal/RN .....	160
5 Estudo de caso em Salvador/BA .....	163
5.1 O caso do Tororó .....	164
6 Considerações finais .....	165
Referências .....	166

A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife

<b>Demóstenes Andrade de Moraes</b> .....	169
1 Notas introdutórias .....	169
2 Alguns registros históricos sobre as ZEIS, do Recife ao Brasil .....	171
3 Aportamentos sobre a regulação urbanística, as ZEIS e as ameaças no Recife .....	175

4	As condições de inserção urbana das ZEIS 1 no Recife.....	179
5	Considerações finais.....	191
	Referências.....	193

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

	<b>Rosana Denaldi, Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida, Juliana Veshagem Quarenta..</b>	197
1	Introdução.....	198
2	Da natureza jurídica e da finalidade das ZEIS ocupadas.....	200
3	Trajatória da política de urbanização e regularização de favelas em Santo André e resultados alcançados.....	202
4	Criação e regulamentação das ZEIS.....	204
5	Fatores que dificultaram concluir os processos de regularização.....	209
5.1	Dinâmica das intervenções de urbanização.....	210
5.2	Impasses burocráticos e a ausência de legislação federal.....	211
5.3	Restrições ambientais.....	214
6	Panorama do período recente da regularização jurídica da posse.....	215
7	Conclusão.....	217
	Referências.....	220

#### As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no município do Rio de Janeiro: trajetória do instrumento e seu papel nas políticas habitacionais

	<b>Luciana Alencar Ximenes, Rosângela Marina Luft.....</b>	225
1	Introdução.....	226
2	Zoneamento inclusivo nas políticas habitacionais do Rio de Janeiro.....	229
3	O universo de AEIS e sua espacialização no território.....	238
4	Considerações finais.....	247
	Referências.....	251

#### Áreas Especiais de Interesse Social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN

	<b>Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha, Sarah de Andrade e Andrade, Cicero Wildemberg Matias Gomes.....</b>	255
	Introdução.....	256
1	Áreas Especiais de Interesse Social: trajetórias de planejamento e gestão no Plano Diretor de Natal a partir de 1994.....	257
2	Áreas Especiais de Interesse Social no processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022): um ponto de inflexão na trajetória do ordenamento urbano do município.....	266
2.1	Lei Complementar nº 208/2022: o “novo” Plano Diretor de Natal e os antigos conflitos ao redor das Áreas Especiais de Interesse Social.....	270
3	Áreas Especiais de Interesse Social: experiências de revisão nos Planos Diretores, limites e alcances na defesa de territórios populares em Natal.....	278
	Referências.....	280

### SEÇÃO IV – DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

#### ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?

	<b>Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas, Guilherme Bezerra Barbosa, Harley Sousa de Carvalho.....</b>	283
1	Introdução.....	284

2	Os (des)caminhos da regularização fundiária no Brasil .....	285
3	Os fundamentos teóricos das ZEIS e da REURB .....	288
4	Ressignificando os instrumentos da REURB à luz dos fundamentos da reforma urbana: é possível?.....	295
5	O caso de Fortaleza: ZEIS ou REURB? .....	297
6	Considerações finais.....	302
	Referências .....	304

O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo

<b>Rosana Yamaguti, Rosana Denaldi</b> .....	307	
1	Introdução.....	308
2	As Zonas Especiais de Interesse Social e o conceito de Habitação de Interesse Social no município de São Paulo.....	311
3	Panorama da produção de HIS e HMP na Zona Leste do município .....	314
4	A produção habitacional privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste do município.....	315
5	A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2002 .....	320
6	A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2014 .....	325
7	Considerações finais.....	329
	Referências .....	333

Periferia e infraestrutura social – análise espacial de equipamentos urbanos em Zonas Especiais de Interesse Social: o caso de Passo Fundo, RS, Brasil

<b>Wagner Mazetto de Oliveira, Luciana Inês Gomes Miron, Suelen Josiane Farinon</b> .....	337	
1	Introdução.....	338
2	Procedimentos metodológicos.....	339
3	Infraestrutura social: conceitos e relações .....	340
4	Equipamentos urbanos.....	342
5	Objeto de estudo: cidade de Passo Fundo.....	343
5.1	Passo Fundo e o gravame de Zonas Especiais de Interesse Social .....	345
6	Análise dos equipamentos urbanos nos Setores 08 (Santa Marta) e 09 (Integração) .....	348
6.1	Equipamentos urbanos de educação .....	348
6.2	Equipamentos urbanos de saúde .....	350
6.3	Equipamentos urbanos de assistência social .....	352
7	Conclusão e discussões preliminares.....	353
	Referências .....	355

A experiência das ZEIS em Curitiba: plataforma de direitos?

<b>Alessandro Lunelli, Simone Aparecida Polli</b> .....	357	
1	Introdução.....	357
2	As boas práticas e o Estatuto da Cidade: origem, limites e potencialidades das ZEIS.....	359
3	Denominando a emergência habitacional em Curitiba.....	363
4	Curitiba não tem ZEIS: compreendendo a instrumentalização dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social em Curitiba.....	370
5	Sonhando futuros (im)possíveis .....	375
6	Considerações finais.....	380
	Referências .....	383

## Zonas Especiais de Interesse Social e idiosincrasias locais: o caso de Curitiba/PR

<b>Ricardo Polucha, Paulo Nascimento Neto</b> .....	387
1 Introdução .....	388
2 Zonas Especiais de Interesse Social e a política habitacional .....	389
3 Percursos normativos da SEHIS em Curitiba/PR .....	392
3.1 Implementação inicial (1971-1983) .....	393
3.2 Surgimento da regularização fundiária (1983-1988) .....	397
3.3 Um mesmo modelo para um novo cenário (1989-2000) .....	398
3.4 Utilização estendida (2001-2012) .....	403
3.5 Ampliação do conceito (2013-2016) .....	404
3.6 Inflexões contemporâneas (2017-2022) .....	406
4 Conclusão .....	408
Agradecimento .....	409
Nota .....	409
Referências .....	410

## ZEIS, comportamento político “eleitoreiro” e a universalização do esgotamento sanitário no Recife

<b>Demétrius Rodrigues de Freitas Ferreira</b> .....	415
1 Introdução .....	415
2 Referencial teórico .....	417
3 Procedimento metodológico .....	422
4 As áreas ZEIS e as políticas urbanas .....	424
4.1 O perfil dos representantes das áreas ZEIS .....	427
4.2 A relação entre representantes de ZEIS e políticos profissionais: escassez, competição política e clientelismo .....	433
5 Considerações finais .....	437
Referências .....	438

## NOTA TÉCNICA

### Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade Futuro Melhor, Zona Norte

1 Introdução .....	442
2 Zonas Especiais de Interesse Social .....	442
2.1 As ZEIS no país: origens, objetivos, regulação .....	442
2.2 As ZEIS em São Paulo: pioneirismo pós-estatuto, objetivos, regulação .....	443
2.3 ZEIS devem ter conselhos gestores .....	445
2.4 A composição do Conselho deve ser tripartite .....	446
2.5 Igualdade de condições é necessária para garantir efetiva participação .....	446
2.6 Os conselhos gestores devem formular os planos de urbanização de ZEIS .....	447
2.7 Dados sobre os conselhos gestores mostram que eles têm sido implementados para aprovar planos elaborados antes da formação do conselho .....	448
2.8 Representação e desigualdade de condições nos conselhos gestores impedem a efetiva participação .....	448
3 Breve histórico do caso .....	449
3.1 A história da ocupação garante direitos possessórios e, inclusive, a transferência da titularidade para os ocupantes .....	453
3.2 Há duas décadas, a comunidade tem o direito de permanecer reconhecido em lei .....	453

4	A comunidade é uma ZEIS 1, ocupada, que deve ser urbanizada e regularizada a partir de um plano.....	454
4.1	Apesar de ter reconhecido que a comunidade deveria ser urbanizada e regularizada, o poder público não fez ações concretas nessa direção.....	455
5	Da inatividade do poder público, surge a PPP Habitacional Casa da Família .....	456
5.1	O que são parcerias público-privadas (PPPs) .....	456
5.2	PPPs em ZEIS: vinculação da demonstração de conveniência de oportunidade e dos ritos de participação às deliberações do conselho gestor.....	457
5.3	Sobre a PPP Habitacional Casa da Família .....	458
5.4	Da justificativa da PPP Habitacional Municipal .....	458
6	Na luta por permanecer e como reação à PPP Habitacional, surge a mobilização #AtingidosporPPP.....	463
6.1	A partir dos #AtingidosporPPP, diversas entidades e a comunidade ganham um edital do CAU para elaborar um plano de regularização urbanística .....	465
7	Desconsiderando o processo em curso, a PPP aterrissa com uma proposta.....	468
7.1	Conselho Gestor de ZEIS está sendo montado depois que o projeto foi elaborado, e não o contrário, como exige a lei.....	468
7.2	Mesmo antes de se formar um Conselho Gestor de ZEIS, já existe um processo participativo de planejamento do território, mostrando que a experiência democrática não se limita aos processos no âmbito dos espaços institucionais colegiados.....	469
7.3	Debate público: aprofundando a deliberação .....	470
7.4	Permanência dos moradores no território: aprofundando a proteção .....	471
7.5	Recomendações para garantia dos direitos dos moradores da Futuro Melhor e de todas as ZEIS 1 e 3 ocupadas de São Paulo .....	471
	Referências .....	472
	Instruções para os autores.....	477

# Dossiê ZEIS: Introdução

## **Adriana Nogueira Vieira Lima**

Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) (Feira de Santana, Bahia, Brasil). Pós-doutorado em Direito pela UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Territorialidade e Insurgência – UEFS e Conselheira de Estudos e Pesquisas (IBDU). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3481-7970>.

## **Hanna Cláudia Freitas Rodrigues**

Coordenadora Financeira/Executiva do Instituto Brasileiro De Direito Urbanístico - IBDU. Doutoranda em Artes da Cena - Culturas e Patrimônio Imaterial - pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Comunicação, Arte e Memória - Mídia e Formatos Narrativos, pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Especialista em Filosofia Contemporânea, pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Graduada em Direito pela Universidade Social da Bahia. *E-mail:* [hannacfr@gmail.com](mailto:hannacfr@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3362-8323>.

## **Lígia Maria Silva Melo de Casimiro**

Professora de Direito Administrativo do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora de Legislação Urbana e Ambiental do Curso de Arquitetura e Urbanismo da mesma Universidade. Autora do livro "Direito à Moradia no Brasil: política e acesso por meio da regularização fundiária". *E-mail:* [ligiamcas@ufc.br](mailto:ligiamcas@ufc.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7987-4381>.

## **Mariana Levy Piza Fontes**

Doutora em direito pela USP. Mestre pela PUC-SP. Advogada e cientista social. Foi pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Latino-americanos da Universidade Livre de Berlim. Atualmente, é professora da Faculdade de Direito da UNB. *E-mail:* [mariana.fontes@unb.br](mailto:mariana.fontes@unb.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3609-2368>.

## **Paula Freire Santoro**

Arquiteta urbanista. Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Coordenadora do LabCidade FAUUSP e pesquisadora do IEAUSP Programa Sabático 2023. Coordena pesquisas sobre regulação urbana crítica e produção imobiliária no LabCidade. É bolsista Produtividade CNPq 2 (312674/2022-8). *E-mail:* [paulasantoro@usp.br](mailto:paulasantoro@usp.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3168-0868>

## **Paulo Somlanyi Romeiro**

Advogado. Doutor em Direito Econômico, Tributário e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP (FADUSP). Mestre em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) onde também realizou sua graduação. Vice-diretor geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Foi pesquisador doutor bolsista do Instituto de Estudos Econômicas Aplicadas (IPEA) (2019-2021) e Pesquisador do Instituto Pólis (2001-2008 e 2012-2020). Trabalhou também na Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo (2009). Foi gerente de patrimônio imobiliário da Companhia Siderúrgica Nacional-CSN (2010-2012) e pesquisador do LabCidade FAU USP - Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (2016-2017).

---

**Resumo:** O presente artigo apresenta o dossiê e os caminhos editoriais que mostram um panorama, os desafios já enfrentados e atuais em torno do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil. Apresenta a organização em três blocos: um que configura uma abertura com teoria, com textos que sintetizam os conflitos em torno do instrumento; outro que traz um panorama nacional e da disseminação, gestão e implementação das ZEIS em artigos sobre o Nordeste e outros municípios; e um último que traz os desafios de gestão e implementação específicos.

**Palavras-chave:** Zonas Especiais de Interesse Social. Planejamento urbano. Regularização fundiária. Políticas habitacionais. Gestão pública.

---

O direito, assim como seus instrumentos e conceitos, é dinâmico e está em constante disputa interpretativa e transformação. Mais de quatro décadas se passaram desde a formulação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no final da década de 1970 no Brasil. Foi no nível local que o instrumento passou a ser utilizado para o cumprimento da garantia da posse, permanência, urbanização, integração à cidade, regularização fundiária de assentamentos com déficit de urbanização no Brasil e combate à especulação imobiliária, proteção de territórios tradicionais, entre outros objetivos. Sua vasta experimentação, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o transformou em um dos principais instrumentos de política fundiária para a implantação de programas habitacionais nos municípios brasileiros, presentes nos planos diretores e zoneamentos de milhares de cidades.

A experiência municipal inspira a construção legislativa no Brasil e faz da regularização fundiária da baixa renda diretriz geral da política urbana, protegida não apenas pela Constituição Federal, mas por diversas leis federais. A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e, posteriormente, da Lei Federal nº 11.977/09, que normatizou a regularização fundiária de áreas urbanas, alça as Zonas Especiais de Interesse Social como o principal instrumento para garantir a moradia e o direito à cidade da população moradora de favelas, baixadas, vilas, ocupações coletivas, cortiços, loteamentos ilegais, entre outras formas de ocupação que dependem de uma ação do Estado, áreas marcadas pelas desigualdades de renda, gênero e raça, cuja proteção jurídica passa a ser garantida pelo ordenamento jurídico nacional.

As ZEIS podem ainda servir como um instrumento de combate ao racismo fundiário, na medida em que, aplicado conjuntamente com o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei Federal nº 12.288, de 20 de julho de 2010, pode ampliar o acesso da população negra à moradia adequada e definir parâmetros específicos para o fortalecimento cultural, social, religioso e ancestral dos povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, as ZEIS constituem-se não apenas como instrumento de democratização do acesso à terra, mas como forma de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de territórios negros, indígenas, quilombolas e caiçaras, em geral, marcados por conflitos e ameaças nas mais diversas dimensões.

A ampliação do autoritarismo no Brasil nos anos recentes teve desdobramentos fundiários relevantes, sendo certo que a Lei Federal nº 13.465/17 buscou enfraquecer o papel das ZEIS como ferramenta de planejamento territorial. Ao criar a figura da REURB-E, a legislação federal desconsiderou as diretrizes gerais da

política urbana e estendeu direitos de regularização fundiária à população de média e alta renda, flexibilizando parte das conquistas do período democrático brasileiro.

Reconhecendo esse percurso de lutas, conquistas e retrocessos recentes, este dossiê apresenta uma visão crítica do instrumento, reunindo pesquisas teóricas e empíricas sobre a trajetória das ZEIS no Brasil capazes de sistematizar experiências de municípios de todas as regiões do país e, a partir de perspectiva interdisciplinar, analisar a implementação do instrumento a fim de compreender as transformações jurídicas, sociais e espaciais na forma de se planejar, viver e pensar as cidades.

O dossiê apresenta inicialmente um artigo de origem internacional e, na sequência, dispõe os artigos organizados em três blocos, que tratam das experiências de ZEIS no Brasil. Um primeiro, intitulado *Disputas em torno das apropriações das ZEIS*, que configura uma abertura com teoria, com textos que sintetizam os conflitos em torno do instrumento. Um segundo que traz um panorama nacional e da disseminação, gestão e implementação das ZEIS em artigos sobre o Nordeste e outros municípios, intitulado *Panorama nacional e nos municípios*. O terceiro reúne textos sobre alguns *Desafios de gestão e implementação* específicos.

Inauguramos este dossiê com o artigo internacional *Zonas de Promoción del Hábitat Social: avances y potencialidades en Argentina*, de Fernanda Levenzon, que aborda os delineamentos legais, potencialidades e obstáculos para implementação das *Zonas de Promoción del Hábitat Social* na Argentina. Por esse instrumento, segundo expõe a autora, são demarcadas áreas na cidade para fins de habitação de interesse social, regularização dominial, integração urbana e proteção dos bairros frente à pressão imobiliária. O artigo traz uma análise crítica sobre o instrumento, expondo o seu percurso e inserção na ordem jurídica nacional, e aprofunda a sua análise sobre a sua aplicação na Província de Buenos Aires.

\*\*\*

Em seguida, abrindo o primeiro bloco, *Disputas em torno das apropriações das ZEIS*, apresentamos um conjunto de artigos que revelam os múltiplos conflitos na apropriação das ZEIS no país. Narrativas clássicas afirmam que os instrumentos não são neutros, que podem ser apropriados por distintos atores sociais. Diferentemente da tese simplificadora, de que há uma cooptação dos instrumentos pelo mercado imobiliário financeirizado, esses artigos introdutórios mostram que as ZEIS foram disputadas pelos movimentos sociais desde o processo de democratização no país, e sua gestão através de políticas habitacionais esteve associada a gestões públicas progressistas, que incorporaram processos de capacitação e construção democrática, bem como instituições participativas como conselhos, entre outros.

Mostram, ainda, que as ZEIS são disputadas pelo mercado imobiliário financeirizado, que as enxerga como reserva de terra, de valor, assim como que as formas como este se apropria das ZEIS precisam ser compreendidas. Podem se dar através da flexibilização da regulação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, tornando-as de interesse para as morfologias produzidas pelo mercado; ou mesmo através de megaeventos, cujas infraestruturas incidem sobre as áreas mais pobres, frequentemente ameaçadas e removidas; ou, ainda, em uma combinação perversa entre poder público e iniciativa privada em parcerias público-privadas, em

tese de interesse público, mas que, na prática, terminam ameaçando a permanência de quem mora e vive nas áreas que são frente à expansão desses capitais.

Ainda que os textos tenham um tom crítico, nem tudo é destruição. Vários casos aqui descritos apresentam as ZEIS como instrumento de luta, de resistência, pela permanência, mas também de articulação social e proposição, através de planos urbanos alternativos, que tentam traduzir utopias em alternativas que sinalizam que é possível transformar com inclusão.

O texto que abre essa primeira seção do dossiê, *Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?*, de Norma Lacerda Gonçalves e Fernanda Carolina Costa, parte da visão comum sobre a apropriação das áreas de ZEIS pelo mercado para apresentar uma apropriação que se dá a partir da própria regulação de parâmetros para a zona. As ZEIS, em tese, seriam zonas que respeitam os parâmetros de urbanização existentes; no entanto, não são zonas sem regulação. Sobre elas incidem parâmetros que evitam coeficientes de aproveitamento altos, remembramento de lote, mudança de uso para alguns mais rentáveis, mantendo o interesse social. Esses parâmetros visam impedir a troca de morfologias e tipologias existentes por outras de interesse do mercado imobiliário, desestimulando e até impedindo a transformação do território nos moldes de um parcelamento e ocupação de mercado. A pressão pela flexibilização de parâmetros se dá mais intensamente sobre ZEIS localizadas em áreas infraestruturadas ou de expansão do mercado imobiliário; ou em áreas das tragédias, de risco, que são vistas como uma oportunidade de “terra arrasada” a ocupação. O artigo faz emergir os desafios da qualificação das áreas e da manutenção destas como reserva de terra às avessas para os mais pobres.

É um dos artigos que mais mobilizou diálogo com a teoria. Destaca-se especialmente a discussão em torno da ideia dos “regimes de desapropriação”, de Michael Levien (2014), que revê a “acumulação por despossessão”, de David Harvey (então traduzida como “acumulação por desapropriação”), como ponto de partida para repensar estudos sobre a “tomada de terras” no país, conceito que, segundo Levien, merece ser reconstruído de uma forma menos economicista e funcionalista, mas ainda compreendido na relação entre desapropriação de terras e o capitalismo. Segundo as autoras desse artigo do dossiê, “um regime de desapropriação representa um meio institucionalizado para expropriar ativos dos seus donos ou usuários atuais. Ele apresenta dois componentes essenciais: um estado disposto a desapropriar em nome de um conjunto específico de propósitos econômicos vinculados a interesses de classe específicos e um meio de gerar consentimento a essa desapropriação”. E é observando essa relação intrínseca entre estes que as autoras analisam a evolução das ZEIS em Recife.

Outro trabalho mostra a transição de um contexto de democratização para que, com a chegada dos megaeventos esportivos, as ZEIS sejam demarcadas para evitar processos de ameaça e remoções geradas pelo avanço imobiliário financeirizado, mas ainda sem melhorar as condições urbanas da comunidade. É o trabalho *Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios*, de Renato Pequeno, que recupera 20 anos de monitoramento das ZEIS em pesquisa e extensão universitária na região. Nessa evolução, disserta sobre alterações institucionais, diferentes planos e zoneamentos propostos

no período, bem como a paulatina inclusão de procedimentos e processos para a participação social, que, inclusive, culminaram na elaboração de alguns Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs). A articulação entre o zoneamento e a elaboração de planos de urbanização é uma constante em outros municípios, que aqui ganham contornos específicos, articulando gestões mais progressistas e apostas na capacitação dos movimentos sociais em planejamento urbano como estratégia para a construção de processos democráticos mais efetivos. Na contramão dessa agenda democrática, a chegada dos megaeventos esportivos, com suas intervenções de mobilidade urbana e turísticas, acirra a disputa pela terra e ameaça várias comunidades de remoção, e as ZEIS tornam-se um instrumento importante, mobilizado para a luta pela permanência das comunidades nas frentes imobiliárias financeirizadas. Em termos urbanísticos, o autor conclui que não houve uma política de regularização fundiária em Fortaleza, e as áreas ocupadas há décadas permanecem na ilegalidade.

Outro artigo que trabalha a hipótese de que as ZEIS despontam como novas fronteiras de extração de excedentes, rentáveis e lucrativas, pelo mercado imobiliário financeirizado é *As ZEIS como nova fronteira do capital: os artificios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo*, de Ana Clara de Almeida Pimenta e Júlio Cesar Donadone. Centrado nas lutas no campo jurídico, utiliza-se das peças processuais da Defensoria e do Ministério Público do Estado de São Paulo para a coleta de dados empíricos. Os autores apresentaram a formação de uma coalizão “clássica” entre o mercado e o poder público, com a utilização de novos instrumentos, como a parceria público-privada habitacional, para desativar localidades que não estavam disponíveis para o capital imobiliário financeirizado. No caso descrito, da região da Luz, em São Paulo, mostram que as ZEIS serviram como instrumento de resistência popular, contando, inclusive, com a elaboração de plano alternativo popular do Fórum Municipal da Luz, utilizado como ferramenta de luta para a permanência no território, e que seu conselho gestor terminou sendo o lócus de discussão sobre o processo de remoção, e não o lugar de elaboração de um plano efetivamente participativo de urbanização da região, como preconizava a regulação das ZEIS 3.

\*\*\*

Na sequência, abrindo o segundo bloco, intitulado *Panorama nacional e nos municípios*, está o texto “*Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação*”, de Anderson Kazuo Nakano, Bárbara Helena da Silva Montalva, Henry Tomio Kreniski Maru e Juan Rodrigues Guimarães, que faz um panorama nacional de utilização das ZEIS nos municípios brasileiros a partir da declaração dos municípios para a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) em diferentes anos. Mostra que houve uma evolução da disseminação do instrumento, principalmente para o enfrentamento da precariedade habitacional e da desigualdade territorial, ampliando sua utilização na regulação municipal em todo o país. Mais da metade dos municípios brasileiros (58,4%) declarou ter ZEIS instituída em 2021 e argumenta que há um descompasso, que a disseminação dos programas habitacionais não acompanha esse avanço. O artigo também, na introdução, faz uma recuperação de trabalhos relevantes sobre ZEIS que podem servir de inspiração

para outros trabalhos e, depois, relembra a Pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos de 2008, que integrou uma agenda pública federal de capacitação para elaboração de planos em todo o país, desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, e que, em 2008, avaliou mais de 500 planos municipais, com ênfase nos que previam ZEIS, um dos instrumentos analisados.

O artigo *Zonas especiais de conflitos urbanos: a disputa e a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal*, escrito a várias mãos, por Antonio Celestino da Silva Neto, Ariana Ferreira de Alencar Moraes, Gilson Santiago Macedo Júnior, Lara Paula de Meneses Costa e Pedro Levi Lima Oliveira, reúne trabalhos desenvolvidos pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos, apoiada pelo IBDU e pela OAK Foundation. Seu foco é nos conflitos em torno do instrumento, evidenciando a disputa pelo território e em torno do direito à moradia, que culmina em alterações no instrumento ou, em alguns casos, inação por parte do poder público, que não associa políticas públicas ao instrumento e a esses territórios. É um documento das trajetórias em cada cidade, que pode servir de base para outros pesquisadores utilizarem em análises que relacionem esses municípios, suscitando como pergunta: é possível pensar o instrumento regionalmente?

Na sequência, outro bloco de artigos traz panoramas das trajetórias dos instrumentos nos municípios, em artigos que fazem uma reconstituição histórica da regulação, gestão e implementação dos instrumentos.

Para contar essa trajetória, abrimos com um texto que recupera o histórico das ZEIS em Recife, intitulado *A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife*, por Demóstenes Andrade de Moraes. Ainda que seja uma das experiências mais citadas na literatura, como origem da concepção do instrumento, o debate recente do plano diretor de Recife demandou uma revisão prospectiva desse caso exemplar. O autor chama as ZEIS de “zona-instrumento”, mostrando uma articulação intrínseca entre zoneamento, parâmetros urbanísticos e política habitacional. Traz suas contradições: embora tenha tido uma baixa efetividade quanto ao alcance de seus objetivos, tenha colaborado (e não evitado) com a segregação socioespacial, o autor centra a crítica na falta de políticas habitacionais para sua implementação e argumenta que, contraditoriamente, elas têm sido fundamentais para a permanência de assentamentos populares com inserção urbana mais adequada aos seus habitantes. Demonstra, através de método cartográfico analítico, sua boa inserção urbana. Na recuperação da trajetória, descreve os parâmetros urbanísticos como importantes para essa permanência, em diálogo com os demais textos sobre a experiência de Recife. Ainda, traz uma análise da importância do PREZEIS como estruturação de um aparato institucional-administrativo que muda a forma de intervir nesses territórios.

A mesma perspectiva de um caso pioneiro, que possui AEIS desde 1991, está na trajetória descrita no artigo *As Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André e as ações de urbanização e regularização de favelas*, escrito por Rosana Denaldi, Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida e Juliana Veshagem Quarenta. O texto discute a gestão, seus procedimentos, desafios – inclusive relativos

a marcos federativos sobre urbanização e regularização em áreas ambientalmente sensíveis – e resultados alcançados no período de 1991 a 2016. Afirma que a maioria das favelas teve sua urbanização iniciada ou concluída, mas que poucos resultados foram alcançados em termos de número de assentamentos com regularização finalizada, trazendo a reflexão sobre a regularização como um processo contínuo e dinâmico. Conclui-se que as ZEIS foram instrumentos importantes para o reconhecimento da existência e garantia de permanência dos moradores desses assentamentos precários, cumprindo importante papel para promover sua consolidação e urbanização.

O artigo *As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no município do Rio de Janeiro: trajetória do instrumento e seu papel nas políticas habitacionais*, de Luciana Alencar Ximenes e Rosângela Marina Luft, recupera o percurso histórico de formulação das AEIS, usando a literatura urbana, sistematização da legislação urbanística, entrevistas e oficinas realizadas por conselhos em torno da revisão do instrumento, que coexiste com as ZEIS. Em tese, as AEIS estavam diretamente articuladas com políticas urbanas – geralmente de urbanização e regularização – e, posteriormente, passaram a incorporar áreas vazias e subutilizadas. E têm rebatimentos em zoneamentos especiais, que passam a poder ser criados a partir de planos de estruturação urbana, os PEUs, fragmentando a incorporação de áreas caso a caso. Sua evolução exigiu uma compreensão das instituições e políticas acopladas ao instrumento, tornando esse panorama também um panorama dos desenhos de políticas de intervenção em áreas precárias. Conclui que efetivamente o instrumento definiu a política de intervenção fomentada pelo BID, trazendo a relevância do instrumento para o desenho da política e sua articulação no território. Aliás, outros artigos, como o das ZEIS em Recife, vão mostrar outras articulações com financiamentos do Banco Mundial para a compreensão de quais áreas seriam demarcadas como ZEIS.

O texto *Áreas Especiais de Interesse Social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN*, de Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha e Sarah de Andrade e Andrade, conta a trajetória da regulação das AEIS na cidade de Natal desde sua criação, nos anos 1990, e posteriores adequações conceituais e de caracterização das áreas, que passam a enfatizar os padrões morfológicos e situações de risco, criando um foco das áreas de pobreza na cidade expressa pela Mancha de Interesse Social (MIS). Conta que as AEIS serviram para vários fins, inclusive foram compreendidas em processos de regularização de diferentes situações, como, por exemplo, reconheceram uma área de cultivo de hortaliças com parâmetros menores que os permitidos na Zona Rural. Destaca-se o caso da AEIS Mãe Luiza, que, iniciada em 1995, é um dos casos pioneiros de regulamentação das AEIS em Natal. O texto recupera conflitos recorrentes em torno do instrumento: desde resistências a ele, que, no debate público, argumentam que ele ajuda a manter “bolsões de pobreza”; até o argumento em torno de não retroceder, que termina colaborando para a manutenção dessas zonas, em um contexto no qual se deu a exclusão de algumas delas em face do interesse do mercado, e também através da flexibilização de parâmetros (coadunando com os argumentos do caso de Recife); ou mesmo a ampliação do conceito de território cuja atividade pesqueira é afetada, ampliando o que deveria ser considerado no planejamento

da zona para além de seus limites territoriais objetivos. Faz também uma análise combinando ZEIS com outros instrumentos, especialmente os relativos ao cumprimento da função social da propriedade.

\*\*\*

Outro bloco de textos, o terceiro, aponta os *Desafios de gestão e implementação* através de pesquisas empíricas, cartográficas e analíticas sobre os desafios, de várias ordens, frente ao processo de gestão e concretização do instrumento pelos municípios. Agrega artigos em torno dos desafios urbanos, por exemplo, com relação com os equipamentos; a criação de alternativas às ZEIS, atraindo a produção imobiliária para fora delas; são prospectivos, estudando o que a ZEIS poderia ter produzido se fosse apropriada pelos movimentos sociais e pela gestão pública; entre outros.

O artigo *ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?*, de Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas, Guilherme Bezerra Barbosa e Harley Sousa de Carvalho, traz o desafio que, segundo os autores, inaugura uma espécie de “novo ciclo” de produção de normas e instituições urbanísticas após 2010: a articulação entre a Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB) (Lei Federal nº 13.465 de 2017) e as Zonas Especiais de Interesse Social. Retoma as ideias de Hernando de Soto como teoria que estrutura os defensores de teses liberais em âmbito econômico e fundiário, que apostam na formalização da propriedade para a inclusão econômica dos moradores de áreas regularizadas. E pergunta: como os juristas devem interpretar os instrumentos consolidados a partir dessas teses? Será que adotar REURB na implementação das ZEIS, instrumento concebido com base em outras teses, embasadas em participação popular, boa gestão da terra urbana e restrições à ideia de propriedade sem limites para o cumprimento de sua função social? Para responder, faz uma recuperação teórica e histórica, analisa o caso de Fortaleza e disserta sobre as (im)possibilidades de conciliação entre os instrumentos, concluindo que a REURB deve ser interpretada sob a luz da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, e entendida como instrumento para facilitar a implementação das ZEIS, e não como seu substituto.

No artigo *O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo*, Rosana Yamaguti e Rosana Denaldi apresentam, a partir do mapeamento inovador dos empreendimentos licenciados pelo poder público em ZEIS e fora de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, a produção habitacional de mercado popular e habitação de interesse social na Zona Leste em São Paulo, entre 2002 e 2017. As autoras apresentam as estratégias da iniciativa privada para viabilização da produção nessas ZEIS – como um maior porte dos empreendimentos, a incorporação de outros usos residenciais e não residenciais e a redução da área das unidades. Relativizam o instrumento, mostrando os efeitos de incentivos alternativos, como decretos municipais que replicam estímulos de ZEIS para fora delas, dispersando a produção imobiliária que se utiliza destes. Concluem que a produção realizada nessas áreas, em geral, não foi voltada ao atendimento da demanda prioritária do déficit habitacional e que o poder público produziu pouco, mas seria ele o responsável por moradias que parecem mais acessíveis ao quadro de necessidades habitacionais de São Paulo.

O artigo *“Periferia e infraestrutura social – análise espacial de equipamentos urbanos em Zonas Especiais de Interesse Social: o caso de Passo Fundo, RS, Brasil*, de Wagner Mazetto de Oliveira, Luciana Inês Gomes Miron e Suelen Josiane Farinon, faz uma análise cartográfica sobre as ZEIS em Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, e sua proximidade e acesso a equipamentos sociais públicos. Trabalha o conceito de infraestrutura social, entendida como um conjunto de equipamentos como escolas, unidades de saúde, instalações de lazer e recreação, bibliotecas, centros comunitários, instalações religiosas, lojas, transportes e serviços públicos e serviços de emergência. A disponibilidade dessas infraestruturas favoreceria a vida cotidiana da população moradora em ZEIS, colaborando para seu bem-estar.

O texto *A experiência das ZEIS em Curitiba: plataforma de direitos?*, de Alessandro Lunelli e Simone Aparecida Polli, considera que, apesar das ZEIS poderem ser lidas como uma “plataforma de engajamento”, sendo objeto de disputas de movimentos sociais em vários municípios brasileiros, em Curitiba a gramática mobilizadora das ZEIS não parece estar presente. Os autores supõem que a narrativa da “cidade modelo” tenha servido para ocultar ou, bem melhor, negligenciar as necessidades de moradia social. A cidade não possui ZEIS, mas, sim, Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), uma espécie de zoneamento e instrumento, com parâmetros específicos, mais acessíveis. Comentam que já tinha sido desenhada uma Zona Especial Habitacional, nos anos 1970, para viabilizar programas habitacionais federais, portanto o tema não era novo. O artigo é interessante, pois também é prospectivo, traz um debate sobre as possibilidades não alcançadas das ZEIS como plataforma de direitos, de mobilização, apropriação de movimentos.

Outro artigo sobre o caso de Curitiba, o *Zonas Especiais de Interesse Social e idiosincrasias locais: o caso de Curitiba/PR*, de autoria de Paulo Nascimento Neto e Ricardo Polucha, aponta que, embora as ZEIS tenham sido objetivo privilegiado do debate urbano, Curitiba produziu uma estratégia próxima, mas diversa: os SEHIS. Regulamentados de forma *ad hoc*, apartados do zoneamento, simulam uma ZEIS em versão local, com o objetivo flexibilizar parâmetros urbanísticos para viabilizar uma produção já programada, no caso, de moradia popular. Comentam que, mesmo com SEHIS, a cidade tem também ZEIS, ainda que tenham sido pouquíssimas áreas marcadas como tal. Apontam que as diversas “idiosincrasias”, pouco colocadas no debate urbano, justificam a pesquisa. Merece comentarmos que o texto recupera – em debate com o texto anterior e com outro texto sobre o caso de Recife – a noção de zoneamento-instrumento, que, ainda que reiteradas vezes aparece neste dossiê, não foi conceituada.

O artigo *ZEIS, comportamento político “eleitoreiro” e a universalização do esgotamento sanitário no Recife*, de Demétrius Rodrigues de Freitas Ferreira, tem como problematização central os entraves para universalização do esgotamento sanitário nas áreas de ZEIS no município de Recife. No seu percurso, o autor levanta a hipótese de que a manutenção de práticas de clientelismo político termina por restringir a universalização do serviço para áreas urbanizadas em detrimento das áreas informais. A partir de uma ampla pesquisa com os representantes das ZEIS, o autor traz importantes resultados para subsidiar a formulação de políticas públicas de saneamento.

\*\*\*

E, para fechar, é publicada uma nota técnica intitulada *Conselho gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade Futuro Melhor, Zona Norte*, escrita por Paula Freire Santoro, Débora Ungaretti, ambas do LabCidade FAUUSP; Taíssa Nunes Vieira Pinheiro, Allan Ramalho Ferreira e Pedro Ribeiro Agustoni Feilke, os três do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por onde saiu a nota; e Vitor Rodrigues Inglês de Souza, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. De interesse amplo, o documento faz uma recuperação das ZEIS no país e em São Paulo para argumentar que ZEIS é um instrumento que exige um plano de urbanização elaborado com a comunidade afetada e que instrumentos como a parceria público-privada habitacional municipal, a PPP Casa da Família, não podem ignorar essas características e implantar um projeto de cima para baixo, que remova os moradores e construa novas unidades a preços não acessíveis, sem garantir o processo democrático participativo e a permanência das famílias das ZEIS. A nota tem servido como objeto de luta na direção da retirada da comunidade do escopo de áreas afetadas pela PPP Habitacional e pela continuidade do processo de REURB na região.

\*\*\*

Por fim, além do esforço do dossiê de reunir trabalhos científicos sobre as interfaces entre a ZEIS e o direito urbanístico, esta edição da *Revista Brasileira de Direito Urbanístico* aprofunda o olhar crítico sobre a experiência nacional, analisa os limites da ferramenta, levanta questões e, sobretudo, aponta para novos caminhos para uma agenda de pesquisa no campo do direito e da política urbana. Mais do que isso, o dossiê pretende contribuir no fortalecimento das ZEIS e de seu papel enquanto ferramenta central na luta pelo direito à moradia e pelo direito à cidade. Seus sentidos seguem em disputa!

---

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

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; RODRIGUES, Hanna Cláudia Freitas; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; FONTES, Mariana Levy Piza; SANTORO, Paula Freire; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Dossiê ZEIS: Introdução. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 9-18, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-intr.ZEIS

---





## SEÇÃO I – ARTIGO INTERNACIONAL

# Zonas de Promoción del Hábitat Social: avances y potencialidades en Argentina

### Fernanda Levenzon

Abogada (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, revalidado por la Universidad de Buenos Aires), Magíster en Derechos Humanos y Derecho Constitucional (Universidad de Palermo), especialista en Políticas de Suelo Urbano y Derecho Urbanístico y Gestión del Suelo (LILP). Investigadora, docente y consultora en temas de derecho a la vivienda y Derecho Urbano. Ha sido asesora legal del Centre on Housing Rights and Evictions, investigadora y docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento, abogada en la Defensoría del Pueblo de la CABA, entre otros. Actualmente es asesora legal en la Dirección de Acceso al Suelo Urbano, dependiente de la Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2698-7535>.

---

**Resumo:** El presente ensayo explora los lineamientos legales, potencialidades y obstáculos respecto de la implementación de las Zonas de Promoción del Hábitat Social, inscriptas en marcos normativos provinciales –entre ellos la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires–, en forma conjunta con las herramientas del régimen de integración socio urbana creado por la ley nacional 27.453.

**Palabras llave:** Hábitat social. Zonificación. Ordenamiento territorial. Integración socio urbana. Regularización dominial.

**Sumario:** 1 Introducción – 2 Aspectos generales del marco legal urbano argentino – 3 La integración socio urbana de los barrios populares y la Ley 27.453 – 4 El concepto de zonas especiales de interés social – 5 La previsión normativa de las ZPHS en Argentina y los primeros desarrollos concretos – 6 Desafíos y potencialidades del instrumento – Referencias

---

## 1 Introducción

La problemática de la informalidad urbana se presenta de manera similar en las ciudades latinoamericanas, pues es resultado de la imposición de un mismo modelo socioeconómico de corte netamente neoliberal en simultáneo a la aceleración de los procesos de urbanización, lo que profundizó fenómenos de desigualdad, fragmentación, segregación socioespacial y degradación ambiental. Como consecuencia, la ocupación de una porción del espacio urbano –generalmente en suelo no apto y sin acceso a servicios e infraestructura– ha ocurrido mediante

procesos espontáneos en los cuales consolidaron los barrios populares a fines de satisfacer la necesidad vital de acceso a la vivienda y a la tierra urbana de vastos sectores poblacionales.

Ese origen en común demuestra la importancia de establecer un intercambio permanente entre los países de la región que permita diseñar políticas y normas urbanas que logren prevenir y remediar la informalidad urbana como resultado la falta de acceso al suelo urbanizado y bien localizado para la población más vulnerable. En ese contexto, la experiencia de las Zonas Especiales de Interés Social de los municipios brasileños fue incorporada en Argentina y se encuentra inscripta en el marco legal de diversas provincias y municipios, en la forma de las Zonas de Promoción del Hábitat Social o también por medio de otras nomenclaturas. No obstante, ese instrumento presenta diversas potencialidades aun sin explorar en Argentina, en particular si tomamos en consideración los avances existentes respecto del régimen de integración socio urbana en el ámbito nacional.

El presente artículo busca hacer un análisis sobre el marco jurídico normativo existente en Argentina que fundamenta la constitución de las Zonas de Promoción del Hábitat Social sobre área de ocupación informal. Para tan fin, inicialmente se hará un recorrido por el marco normativo del ordenamiento territorial urbano en el país y el régimen de integración sociourbana. En segundo lugar, se realizará una breve conceptualización sobre las ZEIS y su desarrollo en la experiencia brasileña. Asimismo, se presentará un recorrido sobre las experiencias normativas respecto de las ZPHS en el ámbito provincial y municipal en Argentina. Desde ya, se aclara que se trata de un listado de normas que habilitan el instrumento, sin un análisis profundo sobre sus resultados, dado el carácter reciente de esas experiencias. Por último, se hará un análisis sobre los desafíos y potencialidades de esa herramienta en combinación con el marco normativo existente.

## 2 Aspectos generales del marco legal urbano argentino

Como punto de partida para el presente análisis, es importante tejer algunas consideraciones respecto del marco constitucional en el cual se inserta la normativa urbana argentina. El primer dato de relevancia es Argentina es un Estado Federal, en el que sistema constitucional la distribución de competencias aplica el principio de la reserva, es decir, las provincias son las titulares de todas las atribuciones excepto aquellas que hayan sido delegadas a la Nación en forma expresa en el texto de la Constitución Nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional, art. 121: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

En ese contexto, y toda vez que las provincias tienen la titularidad o dominio originarios de los recursos naturales,<sup>2</sup> se ha interpretado tradicionalmente que conservan la competencia para regular el uso del suelo y el ordenamiento urbano, siempre que se observen los objetivos y principios constitucionales. Sin embargo, en la reforma constitucional de 1994 se introdujo un artículo<sup>3</sup> sobre el derecho al ambiente y la política ambiental, que atribuye a la Nación la potestad de elaborar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente, mientras las provincias conservan la competencia de elaborar normas complementarias.<sup>4</sup> Esa novedosa modalidad de articulación para una facultad concurrente ha sido objeto de diversos debates y viene siendo progresivamente definida por la jurisprudencia.

Asimismo, a partir de esa modificación, parte considerable de la doctrina interpreta que esa norma es aplicable respecto a la política urbana.<sup>5</sup> Ello ha fortalecido la argumentación en favor de una ley marco nacional, y ha dado lugar a que se presenten proyectos sobre la materia, pero hasta el momento no se logrado el consenso y voluntad política necesarios para que se apruebe una ley con esas características.

Con relación al rol de los municipios, la referida norma constitucional ambiental también dispone que esa regulación no debe afectar las jurisdicciones locales. Se debe considerar que, si bien la reforma de 1994 ha reconocido la autonomía municipal como un piso, la potestad regulatoria de los municipios está limitada a lo dispuesto en las constituciones provinciales o leyes orgánicas, que regulan el alcance y contenido de dicha autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.<sup>6</sup> Como resultado, los municipios revisten diferentes roles y niveles de autonomía según las particularidades de cada ordenamiento provincial.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Constitución Nacional, art. 124: "(...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

<sup>3</sup> Constitución Nacional, art. 41: "(...) Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales (...)".

<sup>4</sup> Esa norma constitucional es el fundamento para la aprobación de leyes de presupuestos mínimos ambientales, entre ellas: Ley 25.675 – Ley General de Ambiente; Ley 26.331 -Protección Ambiental de Bosques Nativos, Ley 26.639 – Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares.

<sup>5</sup> Véase por ejemplo PETRELLI, Hernán. *El Derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2020, y TALLER, Adriana y ANTIK, Analía. *Curso de Derecho Urbanístico*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni editores, 2011, 392 p. 38 y ss.

<sup>6</sup> Constitución Nacional, art. 123- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

<sup>7</sup> Así, Marchiaro define la autonomía municipal como relacional, la cual podrá ser plena y semiplena o relativa. Como consecuencia, se tiene una fuerte dispersión y dinamismo, de tal manera que no hay claridad sobre el número de municipios, calculándose alrededor de 1165 municipios y 1086 gobiernos locales sin estatus municipal de dependencia provincial, además de alrededor de 300 gobiernos locales creados por municipios. Se estima que el número total de gobiernos locales argentinos es alrededor de 2600. (MARCHIARO, Enrique

Por último, se destaca que diversas provincias han aprobado leyes de ordenamiento territorial, y que algunas de las más recientes de ellas recaban principios y objetivos que advienen de una perspectiva de derecho constitucional y derechos humanos, como el derecho a la ciudad y a la vivienda, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

Se podría afirmar que la más emblemática de ellas es Ley 14.449 –Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (en adelante LAJH)– que, si bien no deroga el cuestionado y obsoleto Decreto-Ley 8912/77 sobre el de ordenamiento territorial y uso del suelo, lo modifica estructuralmente. Esa norma representa un hito para el Derecho Urbano argentino, no solo porque se aprobó en la jurisdicción más poblada del país que concentra el 38% del total poblacional, pero además debido a que se originó a partir de un proceso de movilización social,<sup>8</sup> propició un marco legal para los procesos participativos (Consejo Provincial y consejos locales de Vivienda y Hábitat) y además es el motor generador de una infinidad de experiencias locales novedosas de aplicación de instrumentos urbanísticos.

Además, otras provincias que cuentan con normas generales de ordenamiento territorial son Córdoba (Ley 9841 –regulación de los usos del suelo en la región metropolitana de Córdoba), Mendoza (Ley 8051 –de ordenamiento territorial y usos del suelo) y Jujuy (Ley 6099 –ordenamiento territorial, uso y Parcelación del suelo).

Se destacan también las recientes aprobaciones de normas destinadas a crear y regular el Régimen Jurídico del Ordenamiento Territorial en las provincias de La Rioja en 2021 (Ley 10.393 –de desarrollo territorial y hábitat adecuado) y Chaco en 2022 (Ley 3677 –de desarrollo territorial y hábitat adecuado), las cuales recaban los principios e instrumentos de derechos urbanos basados en el derecho a la ciudad y a la vivienda.

Por ende, mientras no exista una norma nacional con lineamientos generales sobre el ordenamiento territorial, las provincias regulan integralmente la materia en su normativa, y algunas de ellas han desarrollado normativas que incorporan los principios –y también instrumentos– de la política urbana en perspectiva constitucional y de derechos humanos. En ese contexto, y como veremos más adelante, algunas de las normas provinciales incorporan el concepto de las Zonas de Promoción del Hábitat Social, abriendo el camino para la aplicación local del instrumento.

José. *La autonomía municipal en el derecho ambiental y urbano argentinos*. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar, 2022, p. 22 y ss.).

<sup>8</sup> La ley fue aprobada en noviembre de 2012 luego de cuatro años de discusión, con un fuerte impulso por parte organizaciones sociales y universidades públicas, además de haber sido objeto de fuertes resistencias por parte de distintos sectores de poder (ARENAZZA, Soledad, CARBALLO, Franco et al. *Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación*. 1 ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, 2017. p. 5).

### 3 La integración socio urbana de los barrios populares y la Ley 27.453

Con relación a la integración socio urbana de los barrios populares, se ha avanzado particularmente en la consolidación de un marco normativo de ámbito nacional con herramientas para la intervención en el territorio. El primer antecedente es la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) por medio del el Decreto 358/2017, a partir de un relevamiento nacional impulsado por organizaciones sociales, lo que permitió identificar y mapear los barrios populares del país, conformando un registro oficial con información sociodemográfica y georeferenciada.<sup>9</sup> Dicho registro identificó a 4416 barrios populares –número de que fue ampliado en el año 2021 a 5.687– donde habitan aproximadamente 5 millones de personas. Por medio del Decreto, se creó también el Certificado de Vivienda Familiar, documento emitido a los integrantes de las viviendas ubicadas en aquellos barrios, que consiste documento suficiente para acreditar el domicilio, la posesión de la vivienda y del suelo, solicitar la conexión a los servicios básicos, entre otros.<sup>10</sup>

A su vez, la ley 27.453 se sancionó en 2018 y dispone sobre el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Es significativo que la norma haya sido aprobada por unanimidad en Senado y Cámara de Diputados, con un amplio apoyo por parte de los diversos sectores políticos, hecho que da cuenta de la urgencia en abordar la problemática de la informalidad urbana por medio de una política de Estado integral y largo plazo. Entre los puntos principales de esa norma, se destacan la suspensión de los desalojos en todos los barrios del RENABAP por 4 años –prorrogado por más 10 años por una modificación a la ley en 2022–, la declaración de interés público del régimen de integración socio urbana de los barrios populares, la declaración de utilidad pública de la totalidad de los inmuebles sobre los cuales se asientan los barrios populares y de que están sujetos a la expropiación, la previsión de creación de un fideicomiso con el objeto de financiar las acciones para la implementación de la ley.

En ese contexto, el nuevo marco normativo arriba descripto viene a suplir la ausencia de una política de integración socio urbana y de instrumentos concretos para la regularización dominial. Con relación al tema del presente ensayo, se pueden destacar algunos aspectos relevantes.

<sup>9</sup> El criterio normativo para la definición de los barrios populares que integran el Registro es: “se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)” (art. 1º Decreto 358/2017).

<sup>10</sup> Ver MONTICELLI, Fernanda García. Registro Nacional de Barrios Populares: avances y deudas pendientes. In: Palabras del Derecho, publicado el 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo.php?id=2043>.

En primer lugar, el Estado reconoce y registra en forma inequívoca la posesión de los habitantes de los barrios populares, lo que se certifica por medio de la entrega del Certificado de Vivienda Familiar. Como un segundo aspecto, configura un cambio en el paradigma de la regularización dominial, pues apunta a una regularización colectiva o masiva y que va de la mano con la integración socio urbana. En tercer lugar, permite a los diferentes niveles del estado intervenir en la integración socio urbana de los barrios informales, removiendo obstáculos jurídicos formales. Por último, el Registro Nacional de Barrios Populares es una herramienta de gran utilidad que permite a todos los niveles de gobierno conocer con precisión la configuración de la informalidad urbana en el territorio, y en particular los Municipios disponen de un insumo para el diseño de sus políticas y normativas.

#### 4 El concepto de zonas especiales de interés social

En forma preliminar, cabe recuperar el concepto de “Zoning” o zonificación, que se refiere a una técnica por medio de la Administración municipal impone una limitación administrativa a la propiedad privada, a través de la división de la ciudad en zonas y regula el uso del suelo y las posibilidades de edificación. En las ciudades argentinas, esa y otras técnicas del desarrollo urbanístico planificado se ha incorporado al modelo español de la cuadrícula amanzanada.<sup>11</sup>

De esse modo, esa técnica fue mejorada por medio de las zonas especiales de interés social (ZEIS), que fueron concebidas en la experiencia de la gestión municipal en Brasil como “uma categoria especial de zoneamento, tem o objetivo de estabelecer normas específicas de ocupação e uso do solo para evitar a ação da especulação imobiliária e orientar a urbanização, a regularização fundiária e a gestão democrática nos territórios populares”.<sup>12</sup>

Se trata, pues, de la aplicación de la zonificación como un instrumento de gestión democrática de las ciudades, que favorece la política urbana para la habitación social, en el que se determinan normas e índices urbanísticos propios, que habilitan la implementación de planos urbanísticos especiales que difieran de los parámetros generales de uso y ocupación del suelo.<sup>13</sup>

El instrumento tiene, además, como objetivo, reconocer e incorporar en la legislación urbanística el barrio popular con su propia morfología, de forma a habilitar

<sup>11</sup> TALLER, Adriana y ANTIK, Analía. *Curso de Derecho Urbanístico*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni editores, 2011, 392 p. p. 34-35

<sup>12</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade: as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 55.

<sup>13</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. P. 62.

la prestación de los servicios e impedir la remoción de sus habitantes, además de frenar el accionar especulativo del mercado inmobiliario sobre la zona.

Como ha sido ampliamente documentado, el instrumento fue creado en municipios de Salvador y Recife, en el marco de experiencias de regularización domínial de asentamientos informales, y fue siendo progresivamente incorporado al marco legal de otras municipalidades. Más tarde, a partir del ejemplo de Diadema, SP, las ZEIS también fueron aplicadas para la demarcación de áreas vacías, para fines de reserva de tierra urbana destinada a la producción de habitación de interés social.

Como antecedente, también se puede nombrar la flexibilización de los parámetros para la urbanización por medio de la Ley Federal 9.785/99, en aquellos loteos que fuesen declarados por ley como zonas habitacionales de interés social (ZHIS), que habilitaba una infraestructura menos completa de que aquella establecida hasta entonces por la Ley de Parcelación del Suelo Urbano. Ello dio lugar a que en la década de 1990 un número importante de municipios hayan aplicado ese instrumento. Sin embargo, como apuntan Rolnik y Santoro, lo mismo tenía el “objetivo de diminuir custos de produção de lotes populares para os empreendedores, buscando assim baratear a intervenção pública e estimular a entrada dos empreendedores privados neste mercado”.<sup>14</sup>

Su inclusión en el Estatuto da Cidade (Ley Federal 10.257/01) como un instrumento de la política urbana impulsó su aplicación en el país como una herramienta de reconocimiento de derechos y ampliación del acceso a la tierra urbana, al punto en que se ha registrado que 55,1% de los municipios brasileños contaban con las ZEIS en su legislación en el 2018 (IBGE, 2019).<sup>15</sup>

Cabe remarcar que las zonas especiales de interés social tuvieron una definición en el marco legal brasileño por medio de la Ley Federal nº 11.977, en tanto: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V, artículo no vigente).

De dicha definición, se extraen por lo menos tres características mínimas principales. En primer lugar, respecto a su forma, debe ser creada por medio de norma municipal con rango de ley (Plan Director o ley municipal específica). En segundo lugar, se delimita que su objetivo debe contener la satisfacción de la vivienda a la

<sup>14</sup> ROLNIK, Raquel e SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Documento de Trabalho do Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

<sup>15</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade: as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 56.

población de escasos recursos. Por último, respecto a su contenido, deben prever reglas específicas de parcelación, uso y ocupación del suelo.

## 5 La previsión normativa de las ZPHS en Argentina y los primeros desarrollos concretos

De manera similar al derecho urbano brasileño, en Argentina se vienen incorporando un régimen específico de zonificación para zonas de especial interés público, con el propósito de resguardarlas del accionar del mercado inmobiliario y destinarlas a aquellas personas que no poseen recursos para acceder al suelo urbano bien localizado.

Las Zonas de Promoción del Hábitat Social (en adelante “ZPHS”), son definidas como áreas del perímetro urbano destinadas a la vivienda de interés social, delimitadas por un instrumento legal (en el Código Urbano o por ordenanza particular), que se someten a un régimen específico de parcelación, uso y ocupación del suelo. Pueden establecerse sobre terrenos previamente ocupados por barrios populares en proceso de integración socio urbana, así como también en áreas vacías o subutilizadas para constituir reserva de suelo para programas de vivienda de interés social o lotes con servicios. Se pueden regular en normativas de diferente jerarquía y distintas zonificaciones según su categoría.

Como se ha referido, la LAJH (Ley 14.449) de la Provincia de Buenos Aires es un hito en la política urbana de Argentina, debido a que incorpora principios ordenadores de esa política e instrumentos de la gestión urbana para su concreción. En la sección IV del capítulo IV sobre instrumentos de actuación, la ley prevé las Zonas de Promoción del Hábitat Social, que se clasifican en dos modalidades distintas: zonas especiales y reservas de tierra según se trate de predios ocupados o vacantes, respectivamente.<sup>16</sup>

La ley dispone que dichas zonas especiales y reservas de tierras deberán ser creadas por planes y normas urbanísticas municipales, las que pueden tener tres finalidades: 1. asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial; 2. resguardar la permanencia de la

<sup>16</sup> “ARTÍCULO 44.- Zonas especiales y reservas de tierra. Los planes y normas urbanísticas municipales establecerán en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. ARTÍCULO 45.- Zonas de Promoción del Hábitat Social. En los predios calificados como Zonas de Promoción del Hábitat Social, los Municipios podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, a los efectos de facilitar el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior. La identificación de terrenos debe realizarse en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.”

población residente; y 3. promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Específicamente respecto a las ZPHS, la ley aclara que los Municipios podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento. Asimismo, aclara que son dos los criterios para la identificación de los terrenos: el déficit habitacional-urbano y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.

En ese punto, queda evidente que la nueva normativa cambia la lógica del aún vigente Decreto-ley 8912, que establece exigencias muchas veces dificultosas para los proyectos de urbanización, y constituye un factor legal que ha dificultado el acceso al suelo urbano bien localizado a los sectores más pobres. Ello se complementa con el art. 20 de la LAJH, que dispone que, para los proyectos de producción social del hábitat, lotes con servicios, mejoramiento de viviendas y urbanización progresiva, se pueden admitir parcelas, unidades, espacios circulatorios y dotaciones de estacionamientos diferentes a los establecidos por el Decreto-ley 8912, desde que cumplan condiciones mínimas de habitabilidad y funcionalidad urbana y ambiental.

Es importante hacer referencia a algunos aspectos del régimen normativo de las ZPHS. Primero, la LAJH recoge la experiencia brasileña adoptando las ZEIS en sus dos modalidades originales, siempre con en foco en la producción de habitación de interés social. Por otro lado, la norma confiere un mayor protagonismo a los municipios, debido a que disponen de un instrumento de intervención en el proceso de urbanización en su territorio. Además, ellos figuran como responsables por identificar estas áreas en su territorio y aprobar la zonificación correspondiente, estableciendo los diferentes parámetros.<sup>17</sup>

En sentido similar, en las dos provincias que aprobaron recientemente leyes de ordenamiento territorial, se establecen las ZPHS como una herramienta de política urbana a ser desarrollada por los municipios. Así, se pueden mencionar los art. 13 y 14 de Ley 10.393 –de desarrollo territorial y hábitat adecuado de la Provincia de La Rioja– y art. 16 y 17 de la Ley 3677 –Lineamiento de desarrollo territorial y un hábitat adecuado de la Provincia de Chaco.

Otro antecedente que amerita ser citado es la Resolución del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Nación N° 2/2021, que incluye dentro de sus instrumentos de política territorial, las Zonas de Promoción del Hábitat Social en “tierras vacantes u ocupadas estableciendo reservas de tierra para la construcción

<sup>17</sup> SCATOLINI, Luciano. *Hábitat: hacia un nuevo paradigma urbano*. Universidad Nac. de La Plata y Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2014, p. 189 y ss.

de viviendas nuevas y estándares urbanísticos que permitan la regularización urbana y dominial”.

En el ámbito municipal, se registran algunos muy recientes avances en la elaboración de normativa que delimita la zonificación especial para interés social. En el caso de la Municipalidad de Corrientes, el Código de Planeamiento Urbano, en la Sección 5.7.1, crea las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), a partir de una modificación introducida por la Ordenanza Nº 6840. Según la norma, esas zonas “refieren a las áreas donde existen ocupaciones irregulares de carácter precario, que deben ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos”. Asimismo, deben garantizar un “tratamiento legal y urbanístico para realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones de hábitat y la integración física y social a la ciudad”. Se prevé un Plan Especial de Ordenamiento Urbano, para la urbanización o mejoramiento de esas Zonas.

En ese sentido, claramente el concepto que trae el Código de la ciudad de Corrientes coincide con el desarrollado en el marco legal brasileño respecto a su contenido y finalidades. Sin embargo, la norma trae una innovación importante respecto a la delimitación de esas zonas. Aclara que corresponde esa zonificación a los inmuebles incluidos en la Ley 27453 de Integración Socio Urbana, además de las áreas que en futuro venga a determinar la Secretaría de Desarrollo Urbano. Por medio de esa disposición, se hace una interesante coordinación entre la normativa nacional y la municipal, aplicando el Registro Nacional de Barrios Populares como un recurso para el desarrollo de las políticas urbanas del municipio, sin perder la potestad municipal de delimitar nuevas zonas según su criterio.

Además, la norma en su Sección 5.7.2 trata de las ZEIS sobre vacíos urbanos, las que nombra como Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario (ZEPD), que se establecerán sobre sectores vacantes o subutilizados, en las cuales el Municipio podrá establecer plazos para urbanizar y edificar, en cumplimiento del interés social.

EL Municipio de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, por medio de la Ordenanza Nº 28.246 del 2018 creó el “Programa de integración socio urbana de barrios informales” para 66 barrios que se identifican en la misma ordenanza como anexo. Asimismo, dispone que dichos barrios –y los que incorpore a futuro el Departamento Ejecutivo– quedan categorizados como “zonas especiales y reservas de tierra”, gozando de todas las características, excepciones a las normas de planeamiento y beneficios previstos en la Ley Nº 14.449 (LAJH). La delimitación de cada uno de los barrios es una incumbencia del Departamento Ejecutivo.

En la Ciudad de Córdoba, en diciembre de 2022 se aprobó por medio de la Ordenanza nº 13.332 el Régimen para la Regularización e Integración Socio Urbana de los Barrios Populares. La norma posee muchos aspectos a destacar. En primer lugar, incluye en su Régimen los barrios populares que son parte del listado del

RENABAP, de manera a aplicar el registro nacional como un insumo para la local. En segundo término, dispone que la inclusión en dicho Régimen implica excepciones a las Ordenanzas de Fraccionamiento, Ocupación y Uso del Suelo. En tercer lugar, dispone que se determinara una Zona Especial de Integración Urbana (ZEIU), según los polígonos integrantes del Renabap, al cual se establecen normas urbanísticas especiales de parcelación, uso de la tierra y ocupación para la regularización dominial e integración de asentamientos precarios, y posibilita la creación de parámetros específicos a cada barrio. Por último, la norma establece el procedimiento, la autoridad de aplicación y organismos intervinientes para la formulación de la ZEIU.

Respecto a la demarcación de barrios específicos como ZEIS, se puede hacer referencia al Barrio Campo Tongui, perteneciente a la Municipio de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires. Por medio de la ordenanza 17.756 del año 2020, se ha dispuesto entre otros la creación de una Zona Particularizada de Promoción del Hábitat Social en el partido de Lomas de Zamora, constituida por dicho barrio. Es de señalarse que el marco normativo que habilita y promueve la instalación de la referida ZPHS es la ya mencionada LAJH.

Asimismo, a ordenanza insta al Departamento Ejecutivo Municipal a adecuar a los términos de la LAJH los planes de ordenamiento que refieran a los barrios incorporados al Registro Provincial de Villas y Asentamientos de la provincia de Buenos Aires y a determinar Zonas de Promoción del Hábitat Social a fin de poner en marcha procesos de integración urbana y dominial y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Como se puede apreciar, hay un creciente número de normas provinciales y locales que pasan a incorporar las ZPHS, algunas en forma bastante reciente, lo que dificulta el análisis de su impacto sobre los procesos de regularización dominial. Por otro lado, si tomamos el ejemplo de la LAJH de la provincia de Buenos Aires, podemos observar que todavía es escasa su implementación si se lleva en consideración los 10 años de vigencia de la ley.

## 6 Desafíos y potencialidades del instrumento

De lo expuesto, se desprende que las ZPHS es una herramienta que está a disposición de los gobiernos locales, ya prevista en la normativa de algunas provincias, que pueden ser de gran relevancia en los procesos de integración socio urbana y a la protección de los barrios populares frente a la expulsión por las presiones del mercado inmobiliario.

Se ha observado que de la mayoría de los ejemplos recabados son de municipios de la provincia de Buenos Aires, en donde existe una ley marco que dispone sobre el instrumento. Sin embargo, el reciente ejemplo de la normativa aprobada en la Ciudad de Córdoba informa que no existe un obstáculo a la implementación

de las ZPHS en aquellos municipios para los cuales no rige una ley provincial que se refiera al instrumento. Es decir, los municipios se encuentran habilitados a crear dichas zonas en el marco de sus potestades.

Un aspecto relevante de las normas analizadas es la combinación de las ZPHS con la información georreferenciada de los barrios populares constante en el Registro Nacional de Barrios Populares. Con relación a ello, es importante recordar que Ley 27.543 crea una política de integración socio urbana, en la cual existe un margen de 10 años de prohibición de desalojos, periodo en que se garantiza la seguridad jurídica en la tenencia de los habitantes de los barrios populares. Para los tiempos de los procesos regularización dominial, y considerando que son más de cinco mil barrios en Argentina, ese plazo puede ser insuficiente. En ese sentido, se requiere que todos los niveles de gobierno se comprometen con el objetivo de lograr la integración sociourbana. Los gobiernos locales tienen la capacidad de proteger esos barrios ante eventuales avances del mercado, que los procesos de integración socio urbana no culminen en la generación de nuevas desigualdades socioespaciales.

Así, las normas locales sobre ZPHS son complementarias a la 27453, y permiten la sostenibilidad de los proyectos de integración socio urbana, ya que definen aspectos que no se pueden regular en el marco nacional, como los índices constructivos, desincentivo a la especulación inmobiliaria, creación de un plan de regularización de forma participativa.

Por último, pero no menos importante, es crucial que las normas que vengan a ser aprobadas en la creación de las ZPHS posean un nivel de detalle alto y ostenten operatividad inmediata, generando capacidades para que los gestores locales puedan avanzar en la integración socio urbana. Además, deben asegurar la definición de planes de regularización dominial con participación popular, y con el uso combinado de instrumentos jurídicos de regularización dominial existentes.

---

**Abstract:** This essay explores the legal guidelines, opportunities and obstacles regarding the implementation of Areas for Social Habitat Promotion, that are found in the legal framework of different provinces Argentina –among them the Law on Fair Access to Habitat of the Province of Buenos Aires–, jointly with the tools of the socio-urban integration regime created by national law 27453.

**Keywords:** Social habitat. Zoning. Territorial ordering. Socio-urban integration. Land regularization.

---

## Referencias

ARENAZZA, Soledad, CARBALLO, Franco et al. *Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación*. 1 ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, 2017. 83p.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade: as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.

MARCHIARO, Enrique José. *La autonomía municipal en el derecho ambiental y urbano argentinos*. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar, 2022. 268p.

MONTICELLI, Fernanda García. Registro Nacional de Barrios Populares: avances y deudas pendientes. In: *Palabras del Derecho*, publicado el 23 de noviembre de 2020.

PETRELLI, Hernán. *El Derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2020. 126p.

ROLNIK, Raquel e SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Documento de Trabalho do Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SCATOLINI, Luciano. *Hábitat: hacia un nuevo paradigma urbano*. Universidad Nac. de La Plata y Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2014.

TALLER, Adriana y ANTIK, Analía. "Curso de Derecho Urbanístico". Santa Fe: Rubinzal-Culzoni editores, 2011, 392 p.

---

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

LEVENZON, Fernanda. Zonas de Promoción del Hábitat Social: avances y potencialidades en Argentina. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 21-33, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART01

---



# SEÇÃO II – DISPUTAS EM TORNO DOS SENTIDOS E DA APROPRIAÇÃO DAS ZEIS

## Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?

### **Norma Lacerda Gonçalves**

Doutora em Géographie, Aménagement et Urbanisme pela *Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3)*. Professora titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco. *E-mail:* norma\_lac@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3596-1736>.

### **Fernanda Carolina Costa**

Doutoranda e Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Diretora-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. *E-mail:* fernandacarolinacosta@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8295-9972>.

---

**Resumo:** Este artigo analisa a evolução do instrumento das ZEIS e os possíveis desvirtuamentos que o mesmo vem sofrendo em função de sua captura pelo mercado imobiliário. Na primeira parte do texto, especulam-se as razões dessas zonas passarem a significar uma das novas fronteiras de expansão do capital rentista/imobiliário no Brasil, configurando-se enquanto regimes de desapropriação urbana. Na segunda, demonstra-se como as alterações promovidas no instrumento das ZEIS nos planos de São Paulo, Recife e Natal funcionam como “abertura das portei­ras” à entrada nessas zonas do setor rentista/imobiliário.

**Palavras-chave:** Mercado imobiliário. Plano Diretor. ZEIS.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Mudanças nas ZEIS: emergência de novos regimes de desapropriação? – **3** Planos Diretores de São Paulo, Recife e Natal: abrindo as portei­ras para o capital rentista/imobiliário? – **4** Conclusões – Referências

---

## 1 Introdução

A busca por um local para morar nas cidades brasileiras mostrou-se um desafio para a população de menor renda. As ocupações de áreas públicas ou particulares

por meio da autoconstrução de casas foram a alternativa encontrada por uma grande parte desses indivíduos. Muitas das ocupações – ora ocorridas em áreas urbanas vazias e bem localizadas (valorizadas), ora em então periferias carentes de serviços e de equipamentos urbanos – passaram, nas décadas seguintes, a ser cobiçadas pelo setor rentista/imobiliário. Áreas anteriormente periféricas e com pouco valor passaram a ser cobiçadas porque as cidades, ao se expandirem, as envolveram com áreas valorizadas, ocupadas por segmentos de média e alta renda.

Essas áreas passaram a ser objeto de disputa entre os ocupantes e os proprietários formais da terra ainda no início dos anos 1980. A luta para garantir a permanência da população pobre nessas ocupações bem localizadas nas cidades resultou na criação de um importante instrumento urbanístico: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).<sup>1</sup> Esse instrumento – que tem, nos últimos quarenta anos, procurado desempenhar um papel na direção do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade – tem passado por processos de desvirtuamento de tal forma que as mudanças recentemente promovidas nos processos de revisões de Planos Diretores municipais têm facilitado a apropriação dessas zonas pelo aludido setor imobiliário, em um contexto de dominação da lógica de financeirização<sup>2</sup> da cidade.

O reconhecimento de determinada área como ZEIS atesta a necessidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos – incluindo os relativos ao parcelamento do solo e aos edifícios – para viabilizar sua regularização urbanística e fundiária. Essa flexibilização busca reconhecer a necessidade de trazer para legalidade e tirar da precariedade um parque habitacional autoconstruído. Acontece que, atualmente, as flexibilizações adotadas nas revisões de Planos Diretores têm buscado: (i) estabelecer e ampliar potenciais construtivos (em alguns casos, tais potenciais em ZEIS são iguais ou superiores a outras zonas estabelecidas no zoneamento municipal); (ii) liberar o remembramento de terrenos nessas áreas; e (iii) aplicar aos terrenos situados nas “bordas” das ZEIS os parâmetros da zona contígua. Assim, restrições urbanísticas que visam inibir o avanço do setor imobiliário em direção a essas ocupações estão sendo retiradas e substituídas por regimentos que permitem uma intensa utilização dos terrenos nelas situados. Dito com outras palavras, essas mudanças favorecem o acesso do setor imobiliário formal aos terrenos ocupados por população de baixa renda e reconhecidos como ZEIS. Esse

<sup>1</sup> A primeira experiência de institucionalização de ZEIS ocorreu no Recife por meio da Lei nº 14.511/1983.

<sup>2</sup> O tema financeirização foi exaustivamente abordado e moldado a partir, notadamente, dos anos 1990 – Albers (2008), Harvey (2006; 2013; 2020), Boyer (2013), entre outros – devido à desregulamentação e à liberalização de mercados financeiros nacionais. Base importante do modelo neoliberal de desenvolvimento, a financeirização estendeu-se a diversos setores econômicos, inclusive ao imobiliário. Daí o termo capital rentista/imobiliário.

setor poderá se apropriar dessas áreas e promover uma substituição de tecido urbano e de população.

Essa realidade instigou a formular o objetivo do presente texto: analisar os recentes regramentos estabelecidos para as ZEIS, no âmbito dos Planos Diretores de São Paulo (2012), Recife (2021) e Natal (2022), enquanto meios de sustentar a continuidade do processo de desapropriação<sup>3</sup> de terras urbanas com vista à acumulação urbana, em um contexto da predominância do capital financeiro.

Para alcançar tal objetivo, a argumentação é desenvolvida em duas partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, especulam-se as razões das ZEIS passarem a significar uma das novas fronteiras de expansão do capital rentista/imobiliário no Brasil. Isso significa averiguar se as mudanças ocorridas nas suas normativas decorrem da aliança entre os seus detentores e o Estado, impulsionando o que Logan e Moloth (1987) chamaram de *máquina de crescimento urbano*, considerando como um dos seus mecanismos propulsores os *diferenciados regimes de desapropriação* urbana. Na segunda, mostra-se que tais *regimes* são viabilizados por meio do estabelecimento, nas ZEIS – a exemplo do que vem ocorrendo nas cidades de São Paulo, Recife e Natal –, de parâmetros urbanísticos tão generosos a ponto de promoverem o questionamento de se, por acaso, eles não se configurariam “porteiros” à entrada nessas zonas do setor rentista/imobiliário.

## 2 Mudanças nas ZEIS: emergência de novos regimes de desapropriação?

David Harvey (2006) tem mostrado exaustivamente que a urbanização é um meio-chave de absorver excedentes de capital ao longo da história do capitalismo. Nos últimos vinte anos, em um contexto de várias crises (ambiental, climática, energética...), especialmente a da sobreacumulação, a necessidade de ajustes espaciais vem se intensificando, o que tem ocasionado uma demanda sem precedentes por terras. Tais ajustes mantêm uma relação estreita com diversas formas de *acumulação por desapropriação* – ou ainda, segundo Harvey, de *acumulação via espoliação*. Para ele, a acumulação:

(...) pode ocorrer de diversos modos e seu *modus operandi* tem muito de contingente e casual. Apesar disso, é onipresente, sem importar a etapa histórica, e se acelera quando ocorrem crises de sobreacumulação na reprodução ampliada, quando não aparece outra saída a não ser a desvalorização (HARVEY, 2006, p. 111).

<sup>3</sup> Desapropriação, aqui, é um conceito proposto como mecanismo de desposseção ou espoliação.

Para desenvolver seus argumentos, segundo o sociólogo Michael Levien (2014), Harvey (2006) considera aspectos internos e externos da acumulação primitiva descrita por Marx (2011) e argumenta que eles continuam presentes no capitalismo avançado “não por gerarem as precondições do capitalismo, mas por serem, eles mesmos, as condições para a sua expansão contínua” (LEVIEN, 2014, p. 34).

Para o filósofo alemão, uma das condições históricas do capital é a desvinculação do trabalhador da terra e do material de trabalho – ou seja, o trabalho livre e a troca desse trabalho por dinheiro (MARX, 2011, p. 388). Isso resulta no rompimento das diferentes formas em que o trabalhador é proprietário ou em que o proprietário trabalha, o que ocasiona a dissolução do seu comportamento em relação à terra como condição natural de produção, “com a qual ele se relaciona como sua própria existência” (MARX, 2011, p. 408), e das relações em que ele figura como proprietário do instrumento. Assim, as origens do capital se encontram no processo de isolar o produtor dos seus meios de produção. Esse processo sangrento e violento de coerção extraeconômica foi descrito por Marx a partir dos movimentos dos cercamentos (*enclosures*) ingleses, ocorridos entre a metade do século XIII e o início do século XIX. Os camponeses foram despejados das suas terras. Arruinados, eles eram ora absorvidos como trabalhadores livres nas novas explorações agrícolas, ora nas indústrias em expansão, ou ainda nas armadas de Napoleão (GUIGOU, 1982). Inauguram-se, assim, as relações sociais capitalistas.

Levien (2014) chama a atenção para o fato de que, desse ponto de vista, a acumulação primitiva é definida pela sua função no processo de acumulação capitalista – podendo, assim, referir-se a tudo aquilo que “gera essas relações por meio da proletarianização de camponeses e estabelece uma classe de capitalista provida de um ‘estoque’ de capital para empregá-los, com ou sem ‘sangue e sujeira” (LEVIEN, 2014, p. 25). Todavia, Marx esclarece que a acumulação capitalista, uma vez desenvolvida, dispensa coerção extraeconômica e confia na “compulsão silenciosa das relações econômicas” (MARX, 1977 *apud* LEVIEN, 2014, p. 26). Dessa forma:

(...) paz, propriedade e igualdade reinam aqui – nos locais de produção – como formas e era necessária a dialética afiada de uma análise científica para descobrir como, na acumulação, o direito de propriedade se converte em apropriação da propriedade alheia, a troca de mercadorias em exploração, a igualdade em domínio de classe (LUXEMBURGO, 2021, p. 453).

Ao ocorrer nos locais da produção, trata-se de um aspecto interno da acumulação de capital. Outro aspecto da acumulação do capital, continua Luxemburgo (2021, p. 453), “realiza-se entre o capital e as formas de produção não capitalistas. Esse processo se desenvolve no cenário mundial. Aqui, os métodos são a

política colonial, o sistema de empréstimos internacionais, a política de interesses privados, a guerra”. Neles, a violência, a trapaça, a opressão e a rapina aparecem sem dissimulação. Concorda-se com Levien quando este afirma que, à diferença de Marx, “a teoria de Luxemburgo do imperialismo vincula as dinâmicas da acumulação capitalista à contínua acumulação primitiva [não como pré-condição] de terras de sociedades não capitalistas” (LEVIEN, 2014, p. 29). Aliás, Luxemburgo é, nesse sentido, enfática ao afirmar:

O capital está consagrado à descrição do nascimento do proletariado inglês, da classe dos colonos agrícolas, assim como do capital industrial. No último processo, a descrição marxista do saque dos países coloniais pelo capital europeu é sumamente valiosa. Mas, tudo isso, note-se, apenas do ponto de vista da acumulação primitiva. Os processos indicados só servem em Marx para ilustrar a gênese, o momento em que nasce o capital (LUXEMBURGO, 2021, p. 362).

Para Levien (2014), o conceito de *acumulação primitiva* é considerado inadequado para compreender as contínuas desapropriações de terras no capitalismo avançado. Segundo esse sociólogo – embora a reformulação de Harvey (2006) como *acumulação por desapropriação* forneça o ponto de partida necessário – o conceito é comprometido pelo economicismo e pelo funcionalismo, e precisa ser substancialmente reconstruído. Em suas linhas centrais, Harvey “redefine o conceito com a ajuda de outra forma mais contemporânea, ou seja, de absorver capital superacumulado na economia global” (LEVIEN, 2014, p. 33), questão a ser retomada mais adiante. Para superar essa lacuna na teoria de Harvey (2006), Levien (2014) propõe o conceito de *regimes de desapropriação*.

Uma das indagações iniciais, norteadoras das suas reflexões para propor esse conceito, se refere à ênfase que deve ser colocada em cada uma das transformações da *acumulação primitiva*: da terra em capital e dos camponeses em proletariado. Para ele, Marx (2011) devota menos atenção à primeira alteração – ou seja, a mudança das terras comuns em pastos – do que à segunda – a criação de uma classe trabalhadora liberta. Para Levien (2014), a primeira transformação é um processo contínuo na medida em que o capital crescente (com uma oferta já ampla de trabalhadores assalariados) demanda cada vez mais terras e recursos naturais. Ademais, ele chama a atenção para o fato de que o caso clássico de cercamentos ingleses oculta a ambiguidade entre “função e meio”, uma vez que, nele, uma força extraeconômica estabelecia as precondições do capitalismo.

Não sem razão, ele advoga que:

(...) a lente da acumulação primitiva é inadequada para compreender a relação entre capitalismo e formas contínuas de desapropriações de

terras. Isso se deve principalmente ao fato de que as desapropriações atuais não podem ser compreendidas no antigo sentido funcional, segundo as quais criariam as pré-condições do capitalismo: ela não inaugura necessariamente relações sociais capitalistas e não representam transições entre modos de produção (LEVIEN, 2014, p. 28).

Embora Harvey (2006), como visto, redefina o conceito de acumulação primitiva, relacionando-o à função de gerar relações sociais capitalistas, o autor o faz introduzindo outra função: absorver capital acumulado na economia global – indicando, inclusive, um conjunto de processos que permite ao capital global encontrar novos mercados. A expectativa de Levien (2014) em relação a Harvey era que ele especificasse a acumulação por desapropriação como processo que fornece mercados através de meios extraeconômicos. Tais processos são políticos e, por meio deles, os detentores dos meios de coerção redistribuiriam de forma transparente os ativos de uma classe para outra. Isso conduz Levien a afirmar que o quadro de referências de Harvey conduz a escamotear que a desapropriação, quando aplicada à terra, é fundamentalmente dependente do poder estatal. Afinal, na maioria dos casos, o Estado é o principal agente de desapropriação.

Se um regime de produção (ou um regime de fábrica) representa um meio institucionalizado para extrair trabalho extra dos trabalhadores, um regime de desapropriação representa um meio institucionalizado para expropriar ativos dos seus donos ou usuários atuais. Ele apresenta dois componentes essenciais: um Estado disposto a desapropriar em nome de um conjunto específico de propósitos econômicos vinculados a interesses de classe específicos e um meio de gerar consentimento a essa desapropriação. Esses dois, para Levien (2014), estão intrinsecamente interligados.

Para compreender os diversos *regimes de desapropriação*, é necessário analisar as suas respectivas configurações de classes, sempre presentes nos processos de desapropriação em qualquer contexto.<sup>4</sup> Por isso, apresentam-se a seguir breves comentários a respeito de como foram se realizando práticas estatais para desapropriar terras urbanas das classes de menor poder aquisitivo dos anos 1970 – marcados por intensos processos de “tomada de terras urbanas” – até as primeiras décadas do presente século, quando, em muitas cidades brasileiras, se iniciaram processos para liberar terras urbanas protegidas, como vem ocorrendo nas ZEIS, e colocá-las a serviço da acumulação urbana.

A partir dos anos 1970, os processos de estruturação do espaço construído nas cidades brasileiras assumiram novas tendências. Dois modelos de urbanização,

<sup>4</sup> Embora as reflexões aqui apresentadas sobre “tomadas de terras” refiram-se a autores que estão olhando o Norte global, considera-se que elas são pertinentes para a análise desses processos no Brasil, guardando evidentemente as suas particularidades e singularidades.

o extensivo e o intensivo, passaram a nortear tais processos. O primeiro tinha como característica o contínuo deslocamento do perímetro da mancha urbana por meio de loteamentos clandestinos, da ocupação de terras públicas e privadas, da construção de conjuntos habitacionais e de outras formas típicas de ocupação das grandes cidades dos países periféricos. O segundo foi marcado pela substituição de antigas estruturas construídas horizontais de alta qualidade ambiental por estruturas verticalizadas e pela criação de novas áreas centrais (LACERDA; ZANCHETI; DINIZ, 2000), processo que se convencionou chamar, à luz de Schumpeter (2012), de *destruição criativa*.

Ambos os modelos foram fortemente impulsionados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), lastreado pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que contava, sobretudo, com dois suportes financeiros: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE). O BNH financiava, por um lado, a construção de conjuntos habitacionais para assistir a população de menor renda – situada, em geral, nas periferias urbanas –; e, por outro, de edificações, de modo a suprir a demanda por moradia das classes média e média-alta, a partir do aludido modelo intensivo de ocupação do solo. Os mencionados modelos de urbanização continuam, ainda, a guiar a estruturação das cidades brasileiras, mas com ritmos diferenciados consoante as particularidades das políticas nacionais de incentivo à moradia e de acordo com as singularidades de cada uma das cidades.

Nas décadas de 1970 e 1980, tais modelos foram acompanhados por movimentos sociais bem organizados – como foi o caso do Recife –, cujo objetivo era resistir a processos de desapropriação de terras ocupadas. Afinal, muitas das ocupações de terras, ocorridas em um contexto de urbanização acelerada, passaram a ser cobiçadas pelo setor imobiliário formal. Como dito introdutoriamente, isso ocorreu ora pelas ocupações estarem, desde o início, incrustadas em áreas valorizadas, ora pelo fato das cidades terem crescido, envolvendo as ocupações por regiões que se tornaram desejadas pelo aludido setor.

Cabe aqui ressaltar que muitos dos processos de “tomada de terras”, notadamente nas citadas décadas, foram marcados pela violência, pela imposição de meios extraeconômicos e pela presença de um Estado disposto a expropriar terrenos para ajudar os capitalistas a vencerem os obstáculos à acumulação urbana. Foi a força desses movimentos que impulsionou, nos anos 1980, a urgência de serem institucionalizadas as ZEIS em muitas cidades brasileiras, por meio de normativas urbanísticas, reposicionando o próprio Estado em termos de reconhecimento do direito das populações de baixa renda de continuarem a ocupar terras consideradas “bem situadas”.

Destaca-se, também, que, a partir dos anos 1990, o ritmo dos processos de ocupação tem diminuído – diante da relativa escassez de terrenos disponíveis e bem localizados, e de uma resistência dos proprietários a processos de ocupação. A partir de então, presenciaram-se muito mais ocupações de edificações abandonadas do que de terrenos (ABRAMO, 2022). Ademais, parte importante da demanda da população de baixa renda por moradia vem sendo atendida pelo mercado imobiliário informal de aluguel em ocupações consolidadas. Esse mercado se tornou a principal porta de acesso à habitação dessa população. Transforma-se, portanto, em um dos elementos estruturais da produção das cidades da desigualdade (ABRAMO, 2022, p. 59). Isso significa que a “tomada de terras” vem sendo substituída ora pela “tomada de edificações”, ora pelo mercado – no caso, o informal, que ocorre em áreas pobres consolidadas, e muitas delas são ZEIS, cobiçadas pelo mercado residencial formal.

O regime jurídico das ZEIS – delineado, inclusive na legislação pátria, em 2001, com o Estatuto da Cidade – evidencia que se trata de uma categoria específica de zoneamento, tendo como objetivo principal demarcar áreas nas cidades para serem destinadas ao exercício do direito à moradia pela população de baixa renda. Ao demarcar um território da cidade como ZEIS, por meio da lei municipal que institui o Plano Diretor (PD) ou por outra lei municipal específica, o município opta por restringir a propriedade, quer seja ela pública ou privada, para *promover a sua vinculação ao uso específico de moradia para a população de baixa renda*, tudo com o intuito de dar efetividade aos preceitos constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia. Deveria configurar uma decisão, portanto, de atrelar essa finalidade ao território, implicando, com isso, na promoção do bem-estar aos moradores.

Assim, a demarcação, estabelecido o limite da área e sua caracterização como ZEIS, deve ser entendida como uma manifestação concreta e autolimitadora para o município que a institui. Nesses trechos do território municipal, a atuação, tanto estatal como do próprio mercado imobiliário, deve ser no sentido de respeitar as restrições impostas, garantindo, assim, a permanência dos ocupantes e o exercício do direito à moradia. O objetivo do instrumento da ZEIS é reconhecer a forma como parte da cidade foi autoconstruída pela própria população para atender sua demanda por um lugar para morar.

Ao se instituir uma ZEIS, busca-se: i) permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais; ii) garantir a introdução de serviços e infraestrutura urbanos nos locais em que antes não estavam presentes, melhorando as condições de vida da população; iii) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a

consolidação dos assentamentos; iv) contribuir para a permanência da população em sua moradia e para a segurança das pessoas contra remoções e expulsões resultantes de processos de reintegração de posse de imóveis que não estejam cumprindo a função social da propriedade. Inaugurava-se, assim, um novo tempo – marcado, inclusive, pelo reconhecimento e pela ampliação do instrumento das ZEIS em muitas cidades brasileiras. Atualmente, dos 5.568 municípios brasileiros, 1.811 municípios preveem o instrumento nos seus respectivos Planos Diretores – dentre eles, estão todos os municípios com mais de 100.000 habitantes (IBGE, 2019).

Se, por um lado, com o avanço da *máquina de crescimento urbano*, a partir do modelo intensivo do uso solo urbano, os terrenos passíveis de suportarem empreendimentos imobiliários foram rareando; por outro, a financeirização do imobiliário foi fortemente impulsionada com o surgimento, em 1997, do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), cujas principais inovações consistiram na criação e na regularização da securitização, das companhias securitizadoras e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), bem como a instituição dos contratos de alienação fiduciária – o que reforçou a segurança jurídica de credores em operações de crédito imobiliário. Por meio da securitização, empresas financeiras repassam riscos a terceiros, impulsionando forte dinamismo ao setor rentista/imobiliário. Segundo relatórios anuais do Banco Central (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003; 2021), o mercado de crédito imobiliário representava, em 2003, 1,45% do produto interno bruto (PIB), passando a ter a expressiva participação de 9,97% do PIB, em 2021. Isso porque o volume de contratações de financiamento cresceu rapidamente, acompanhando, inclusive, as emissões de papéis financeiros com lastro no imobiliário e com respaldo na securitização.

Considera-se fundamental registrar que esse movimento do mercado imobiliário brasileiro respondia à financeirização que passava a ocorrer em escala planetária, a partir dos anos 1980, devido à desregulamentação e à liberalização dos mercados financeiros. A partir de então, as finanças adquirem o poder de se libertarem das regulamentações nacionais. Assim, iniciou-se o processo de internacionalização financeira, e um novo regime de acumulação sob a égide do capital financeiro foi inaugurado. Para o seu pleno desenvolvimento, foram necessárias inovações financeiras, como a criação de produtos financeiros cada vez mais sofisticados e a explosão da securitização.

Como bem analisa Ribeiro (2021), Harvey, em *Os limites do capital* (2013), traz uma visão mais pragmática das relações entre espaço urbano e capitalismo, buscando desvendar os mecanismos pelos quais o capitalismo historicamente busca, nas cidades, saídas para suas crises cíclicas por meio do estabelecimento de modalidades de urbanização e de formas de apropriação da cidade. Com isso, os processos de expansão e/ou (re)produção do espaço urbano passam a obedecer

a uma lógica afinada com a dominância financeira. Essa lógica se assenta sobre três pontos principais: (i) o crescimento do capital financeirizado, que se torna força econômica propulsora de negócios; (ii) as possibilidades de crescentes retornos financeiros a partir de negócios envolvendo a propriedade fundiária urbana; e (iii) o estabelecimento de condições institucionais, regulatórias, culturais e políticas que permitam o desenvolvimento dessa dimensão urbana própria do capitalismo contemporâneo (RIBEIRO, 2021, p. 50-51).

Outrossim, o que importa para os fins deste texto é que a financeirização do mercado imobiliário representou um aumento de demanda por terrenos no Brasil e no mundo. Diante disso, tornou-se imperativo liberar o uso do solo às forças do mercado. Harvey (2020), apoiado no Relatório sobre Desenvolvimento do Banco Mundial divulgado em 2009, chama a atenção do quanto esse banco defendeu tal liberalização em prol do crescimento das economias nacionais.

Os mercados fundiários e imobiliários fluidos e as outras instituições de apoio – como as garantias de direitos de propriedade, do cumprimento de contratos e de financiamento da habitação – terão maior probabilidade de florescer com o tempo e à medida que as necessidades do mercado mudarem. As cidades consideradas “bem-sucedidas” pelo Banco Mundial são as que afrouxaram as leis de zoneamento – a fim de permitir que usuários de mais alta renda adquiram terrenos valiosos – e que adotaram regulações de uso do solo de forma a adaptá-las às mutações que suas funções sofrerão com o tempo (BANCO MUNDIAL *apud* HARVEY, 2020, p. 314).

O imperativo de liberar terras urbanas às forças do mercado, como mencionado, tem impulsionado cidades brasileiras que incorporaram o instrumento das ZEIS a adotarem *regimes de desapropriação* diferenciados, fundamentados na flexibilização dos seus parâmetros urbanísticos, sem envolver, portanto, a violência física. Cabe registrar que essa flexibilização só pode ocorrer com a ação do Estado. Com outras palavras, quando se trata de desapropriar terras, criam-se mecanismos normativos – revestindo o processo de “tomar terras” de legalidade. O Estado, portanto, adapta as leis aos seus propósitos de atender ao mercado.

Assim, pode-se afirmar que regulações legais, que se dão por meio de uma ação exclusivamente estatal, são fundamentais para viabilizar as novas formas de organização do capital, com uma predominância da lógica financeira sobre as esferas produtivas. Essas novas formas vão desde mudanças na securitização – como é o exemplo da permissão de emissão de títulos lastreados na terra urbana – até mudanças nas regulações de uso e de ocupação do solo dos municípios brasileiros. Esse último caso é o foco de nossa análise, a qual busca demonstrar como essas mudanças podem viabilizar o acesso do mercado imobiliário a terrenos bem localizados, antes inacessíveis pela sua condição de ZEIS. Tais mudanças testemunham a disposição do Estado de desapropriar, em nome de propósitos

econômicos vinculados ao setor rentista/financeiro, e, ao mesmo tempo, de gerar consentimento às desapropriações por meio de normativas urbanísticas.

### 3 Planos Diretores de São Paulo, Recife e Natal: abrindo as portas para o capital rentista/imobiliário?

Muitas são as críticas às ZEIS pela baixa efetividade das ações de urbanização e de regularização fundiária, atribuindo ao instrumento a responsabilidade pela omissão dos gestores públicos em promover ações necessárias para a efetivação da regularização fundiária plena.<sup>5</sup> De qualquer maneira, é indiscutível que o instrumento das ZEIS se mostrou exitoso no seu objetivo de garantir a permanência de população de baixa renda em áreas bem localizadas e valorizadas. Além de ter inibido o avanço do mercado imobiliário sobre esses territórios em função de restrições urbanísticas – em especial pelo estabelecimento de um tamanho de lote máximo e pela proibição de remembramento de terrenos –, garantiu a continuidade de relações de vizinhança e de outras relações sociais e culturais.

De modo geral, inovações foram adotadas para atender outras demandas, a exemplo da reserva de áreas vazias para produção de Habitações de Interesse Social (HIS),<sup>6</sup> nomeadas em várias normativas municipais como “ZEIS de vazios”.

No início dos anos 2000, alguns municípios passaram a permitir que, nas ZEIS de vazios, também pudessem ser produzidas unidades habitacionais direcionadas a um público não apenas de baixa renda, ao ocorrer a flexibilização do instrumento para permitir a produção de unidades direcionadas a segmentos populacionais com maiores rendimentos – denominado Habitação de Mercado Popular (HMP).<sup>7</sup> Tal mudança possibilitou o acesso do setor rentista/imobiliário a territórios de ZEIS e a financiamentos, em especial no início dos anos 2000, em função de programas do governo federal. Tudo isso tem gerado uma pressão sobre o instrumento das ZEIS, importando em mudanças na sua previsão legal em vários municípios brasileiros, colocando em risco o cumprimento dos objetivos desse instrumento.

A seguir, apresenta-se uma breve análise da forma de previsão e aplicação das ZEIS nos municípios de São Paulo, Recife e Natal, bem como suas respectivas

<sup>5</sup> Para ser plena, a regularização fundiária deve buscar integrar os assentamentos ao mundo jurídico, através do registro imobiliário dos títulos gerados, mas também deve integrá-los efetivamente à cidade com a implantação da infraestrutura necessária e com a prestação dos serviços públicos. Somado a esses dois aspectos, também é necessária a criação de mecanismos – urbanísticos e de geração de renda – que garantam a permanência da população beneficiária nos assentamentos ou nos núcleos regularizados.

<sup>6</sup> As HIS são habitações voltadas à população de baixa renda que não possui acesso à moradia formal e cuja renda mensal não ultrapasse valores específicos. Na cidade de São Paulo, as HIS foram divididas em dois tipos: HIS 1, cuja renda dos moradores é de até três salários mínimos; e HIS 2, cuja renda dos moradores pode variar de três a seis salários mínimos.

<sup>7</sup> As HMP são habitações voltadas à população cuja renda varia entre 6 e 10 salários mínimos. Na cidade de São Paulo, entretanto, há HMP que chegaram a englobar renda familiar de até 16 salários mínimos.

modalidades, seus parâmetros urbanísticos e as possíveis distorções em sua implementação.

A escolha pela análise das modalidades de ZEIS e dos parâmetros urbanísticos busca explicitar como determinados territórios de alguns municípios passaram a ser acessíveis pelo mercado imobiliário pelo seu reconhecimento como ZEIS e o consequente “apelo” pela produção de habitação de interesse social e como a adoção de determinados parâmetros urbanísticos para essas zonas tem viabilizado a produção imobiliária voltada para um público com renda capaz de acessar o mercado formal.

### 3.1 ZEIS em São Paulo

As iniciativas para incorporação das ZEIS ao ordenamento jurídico do município de São Paulo tiveram início na década de 1990, na época da elaboração do Plano Diretor (PD), durante a gestão de Luiza Erundina. A proposta previa ZEIS em áreas ocupadas por assentamentos informais de baixa renda e em áreas vazias. Muitas foram as disputas para garantir a aprovação da proposta encaminhada à Câmara de Vereadores. Pela perspectiva de pouco êxito, optou-se por se ter um plano apenas declaratório, no qual seria apresentada a possibilidade de aplicação de vários instrumentos, inclusive de forma articulada (a exemplo da incorporação de ZEIS em perímetros de operações urbanas consorciadas), os quais deveriam ser ratificados e regulamentados por legislação ordinária posterior. Essa lógica permanece na cidade de São Paulo, pois os Planos Diretores subsequentes estabeleceram regras gerais que só foram detalhadas posteriormente pela Lei de Zoneamento ou pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). A proposta de Plano Diretor do início da década de 1990 não se efetivou.

Uma nova iniciativa ocorreu no início dos anos 2000, por meio da discussão de um novo Plano Diretor (PD). A criação de ZEIS foi uma das principais reivindicações dos movimentos sociais urbanos. O PD de 2002, instituído pela Lei Municipal nº 13.430/02, instituiu quatro tipos de Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS 1 (áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos HIS e HMP); ZEIS 2 (áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização, onde haja interesse público na promoção da HIS ou do HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local); ZEIS 3 (áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público em promover ou ampliar o uso de HIS ou de HMP e melhorar as condições habitacionais da população moradora); e ZEIS 4 (glebas ou terrenos não edificados e

adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental e destinados a projetos de HIS). Aqui é possível observar que já era admissível a produção de HIS e HMP para as ZEIS 2, 3 e 4 e que esta última permitia a ocupação de áreas de proteção de mananciais ou de proteção ambiental – áreas que, antes de tal previsão, possuíam parâmetros mais restritivos e com menor densidade habitacional e construtiva.

É importante registrar que o PD em análise previa a gratuidade e os descontos da Outorga Onerosa do Direito de Construir para empreendimentos privados de HIS e HMP, em ZEIS, mesma essa última sendo voltada para um público de maior renda. Essa previsão foi reiterada no Plano Diretor de São Paulo de 2014 e nos novos Planos Diretores do Recife e de Natal, apesar da imensa diferença de renda *per capita* da capital paulista e das duas capitais nordestinas, aprovados em 2021 e 2022, respectivamente – como veremos a seguir.

Seguindo a lógica de regulamentações posteriores, as condições para produção de unidades nas ZEIS em São Paulo foram regulamentadas pela Lei nº 13.885/04 e por decretos municipais. Esses regramentos já foram influenciados por programas do governo federal, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esses programas:

(...) causaram impacto direto sobre a política habitacional em São Paulo, trazendo ao setor imobiliário recursos significativos, estabelecendo um grande volume de subsídio para população de baixa renda, a partir de um arranjo baseado na contratação ou no financiamento direto de empresas. Os programas habitacionais federais influenciam a implementação das ZEIS em São Paulo (FONTES, 2020, p. 168).

Rolnik e Santoro (2014) chamam a atenção para esse fato. Segundo as autoras, há uma inversão da tendência até então observada em relação às ZEIS: a maioria dos novos empreendimentos habitacionais de HIS passou a ser construída em locais delimitados como ZEIS, e não fora deles. Uma grande distorção acontece com as ZEIS 2, que, apesar de destinadas à produção habitacional de baixa renda, foram ocupadas por empreendimentos de alta e média renda. É de suma importância destacar que, em São Paulo, há um regramento próprio que busca atender ao mercado e à produção privada de unidades de HIS e HMP. Esses regramentos estabelecem percentuais da produção habitacional exigida para as ZEIS como HIS ou como HMP e até mesmo para o uso não habitacional.

Todas essas questões permaneceram com o Plano Diretor Estratégico promulgado em 2014 e com a Lei de Zoneamento de 2016. O PD de 2014 estabeleceu cinco tipos de ZEIS, que são: ZEIS 1 (áreas ocupadas por população de baixa renda, que incluem favelas e loteamentos irregulares e alguns conjuntos habitacionais,

construções irregulares predominantemente); ZEIS 2 (áreas vazias e destinadas à produção de habitação de interesse social para atender a população com renda de três a seis salários mínimos); ZEIS 3 (áreas com imóveis ociosos, deteriorados ou cortiços, em regiões com infraestrutura urbana consolidada, cujo objetivo seja recuperar as moradias e fixar a população no local, aproveitando a estrutura urbanizada preexistente na região); ZEIS 4 (áreas vazias em mananciais, nos quais é permitido, exclusivamente, reassentamento de famílias que ali habitam); e ZEIS 5 (áreas públicas que devem ser entregues à iniciativa privada com o intuito de implantar programas governamentais para atender famílias que ganham de três a dez salários mínimos). Importante registrar que essa nova modalidade de ZEIS disponibiliza patrimônio imobiliário público para produção privada de unidades habitacionais.

O quadro 1, a seguir, mostra a evolução dos tipos de ZEIS no município de São Paulo, considerando a lei de 2002 e a de 2014, ainda em vigor.

Quadro 1 – Tipos de ZEIS no município de São Paulo previstos na Lei nº 13.885/04 e Lei nº 16.050/14

Tipos de ZEIS	Lei nº 13.885/04	Lei nº 16.050/14
ZEIS 1	Áreas ocupadas por favelas, loteamentos e conjuntos.	Idem.
ZEIS 2	Lotes e glebas vazios.	Idem.
ZEIS 3	Imóveis subutilizados, encortiçados, em áreas com toda a infraestrutura.	Idem.
ZEIS 4	Vazios em área de proteção ambiental ou proteção de mananciais.	Vazios em área de proteção de mananciais.
ZEIS 5	Não existe.	Vazios em áreas com boa infraestrutura destinados à produção privada.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O quadro 2, por sua vez, exhibe as unidades residenciais permitidas segundo a classificação das ZEIS e dos programas habitacionais nos quais se inserem.

Quadro 2 – Destinação de unidades habitacionais permitidas nas ZEIS por tipo

Tipos de ZEIS	Lei nº 13.885/04	Lei nº 16.050/14
	Total de área computável	Total de área construída
ZEIS 1	50% para HIS.	60% para HIS 1 (1 mín.). 20% para HIS 1 ou HIS 2. 20% para HMP, residencial ou não residencial (máx.).
	30% para HMP.	
	20% para HMP, residencial ou não residencial.	
ZEIS 2 e 3	40% para HIS.	
	40% para HMP.	
	20% para HMP, residencial ou não residencial.	
ZEIS 4	70% para HIS.	
	30% para HMP, residencial ou não residencial.	
ZEIS 5	Não prevista.	40% para HIS 1 ou HIS 2 (1 mín.).
		20% para HIS 1, HIS 2 ou HMP.
		40% para HMP, residencial ou não residencial (máx.).

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Vale a pena chamar a atenção para a previsão de ZEIS em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental ainda no PD de 2002, depois mantida no PD de 2014. Essas são áreas cuja ocupação regular e planejada é de difícil liberação. Trata-se da possibilidade de ocupação em trechos do território de muito difícil acesso. Essa previsão, juntamente com a ZEIS 5, parece retratar bem o avanço do setor imobiliário sobre o instrumento das ZEIS. Tal avanço, como aqui exposto, foi permitido e promovido pelo Estado ao estabelecer tais possibilidades no Plano Diretor municipal e nas leis regulamentadoras decorrentes, em especial na Lei de Zoneamento.

No tocante à Outorga Onerosa do Direito de Construir, ela é definida como gratuita em todas as ZEIS, inclusive nas poligonais das Operações Urbanas – tanto no PD de 2002 como no de 2014. O quadro a seguir registra os coeficientes de utilização nas ZEIS de São Paulo, segundo a lei em vigor.

Quadro 3 – Coeficientes de aproveitamento nas ZEIS segundo a Lei nº 16.050/14

ZONA	Coeficientes de aproveitamento		
	C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo <sup>2</sup>
ZEIS 1	0,5	1	2,5 (d)
ZEIS 2	0,5	1	4 (d)
ZEIS 3	0,5	1	4 (e)
ZEIS 4	NA <sup>8</sup>	1	2 (f)
ZEIS 5	0,5	1	4 (e)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A partir do quadro 2, têm-se que: (i) o C.A.máx será igual a 2 nos casos em que o lote resultante for menor que 1.000 m<sup>2</sup>, respeitadas as disposições dos §§2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> do art. 55 da Lei nº 16.050/14; (ii) o C.A.máx será igual a 2 nos casos em que o lote resultante for menor que 500 m<sup>2</sup>, respeitadas as disposições dos §§2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> do art. 55 da Lei nº 16.050/14; e (iii) o C.A.máx será igual a 1 nos casos em que o lote resultante for menor que 500 m<sup>2</sup>, respeitadas as disposições dos §§2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> do art. 55 da Lei nº 16.050/14.

Com base nas informações acima sistematizadas, é possível concluir que o regramento estabelecido no município de São Paulo no tocante às ZEIS busca disponibilizar para o mercado imobiliário terras para a construção nessas zonas – inclusive em ZEIS ocupadas (ZEIS 1). Isso conforma um particular *regime de desapropriação de terras* institucionalizado pelo estado. Para tanto, várias inovações e flexibilizações foram incorporadas, o que não garante uma efetividade do instrumento das ZEIS ao contribuir para promover sua distorção. Tal afirmação está embasada no fato das ZEIS 1, que não possuem áreas vazias, terem sido praticamente abandonadas pelas gestões municipais, pois poucas foram as ações da municipalidade para promover a regularização fundiária plena dos assentamentos. Já nas de ZEIS 2, 3 e 4, ocorreram produções de unidades – contando com os incentivos anteriormente relatados, em especial o da Outorga Onerosa gratuita, que, em algumas ZEIS, chegou a quadruplicar o potencial construtivo. Porém, as unidades produzidas não foram acessadas por aqueles que integravam o déficit habitacional, mas por pessoas com renda suficiente para comprar imóveis em outras áreas da cidade. Dessa forma, muitos dos empreendimentos habitacionais produzidos nas ZEIS de São Paulo não atenderam à demanda do público que deveria ser o foco do instrumento. Mais ainda: as alterações introduzidas no instrumento

<sup>8</sup> NA = não se aplica.

ZEIS, além de inaugurarem um novo *regime de desapropriação* – mediante o qual foi possível azeitar ainda mais “a máquina de crescimento urbano” –, mostraram que o estado, por meio de normativas urbanísticas, é o principal agente de desapropriação a serviço do capital rentista/imobiliário.

### 3.2 ZEIS no Recife

As ZEIS foram institucionalizadas no Recife em 1983, por meio da Lei nº 14.511/83, que define as diretrizes para o uso e para a ocupação do solo. Nela, as ZEIS foram conceituadas como *assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana*. Foi a primeira vez em que esse tipo de zona foi proposto no país e, assim, esses territórios foram demarcados formalmente como parte da cidade e passaram a integrar o zoneamento municipal.

Aproveitando uma conjuntura política favorável, os movimentos de moradia, juntamente com a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Recife e Olinda, apresentaram a proposta do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Trata-se da Lei nº 14.947/87, conhecida como a Lei do PREZEIS. Essa lei foi inovadora, pois trouxe a possibilidade de outras áreas de assentamentos de baixa renda poderem ser reconhecidas como ZEIS, criou um fundo municipal cujos recursos deveriam ser aplicados nas ações de urbanização e de regularização fundiária, além de trazer a figura do Lote Padrão (com área máxima de 150m<sup>2</sup>) a ser observado para as ações de regularização fundiária, bem como para os processos de parcelamento do solo – remembramento, desmembramento e loteamento. A lei também criou as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), que consistiram em uma experiência de gestão compartilhada entre comunidades e poder público que virou referência nacional. A Lei do PREZEIS foi revista em 1995, passando a vigorar a Lei nº 16.113/95.

A nova Lei do PREZEIS reiterou aspectos relacionados com os processos de urbanização e de regularização fundiária das ZEIS, definiu o lote máximo permitido numa ZEIS – 250m<sup>2</sup>, tendo como referência a área máxima passível de ser adquirida pela Usucapião Constitucional Urbana prevista no art. 183 da Constituição Federal de 1988 – e estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de planos urbanísticos específicos e participativos. As instâncias de gestão do PREZEIS foram aprimoradas com a criação do Fórum do PREZEIS, espaço de congregação de todas as áreas ZEIS.

O primeiro Plano Diretor do Recife foi instituído pela Lei Ordinária nº 15.547/91, que estabeleceu as diretrizes gerais em matéria de política urbana, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, além de criar o sistema

de planejamento e de informações da cidade. Tratava-se de uma grande carta de intenções que teve pouca efetividade. O Plano Diretor de Desenvolvimento não dispunha de um zoneamento normativo, e as zonas propostas sequer foram espacializadas. Entretanto, o Plano já reconhecia o PREZEIS como um dos instrumentos da política urbana, e as ZEIS, como áreas especiais de urbanização. Estas deveriam ser objeto de estudo específico segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), quanto aos coeficientes de aproveitamento e ao controle urbano. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/96, ainda em vigor) reconheceu as ZEIS como zonas de diretrizes especiais, ou seja, como áreas que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo e que as condições de uso e ocupação do solo nas ZEIS obedecerão a parâmetros específicos definidos em Plano Urbanístico elaborado para cada ZEIS. No final dos anos 1990, foram elaborados alguns planos urbanísticos para algumas ZEIS. Nenhum deles foi formalizado e muito menos implantado. Passados mais de vinte anos, não há qualquer registro de nova iniciativa de elaboração de planos urbanísticos para as ZEIS de Recife.

Em 2008, foi aprovada a Lei nº 17.511/08, o novo Plano Diretor do Recife. O PD reafirmou o instrumento das ZEIS, inclusive como forma de consolidar os assentamentos de baixa renda existentes. Pela primeira vez, passaram a existir, em Recife, ZEIS que não correspondessem apenas a áreas com ocupações consolidadas. O artigo 106 do PD definiu as ZEIS como *áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária e construção de habitação de interesse social*. Assim, as ZEIS classificaram-se em: ZEIS I (áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária); e ZEIS II (áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostas pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização). Estas últimas áreas tinham como objetivo: a) promover a implantação de HIS, incluindo equipamentos e espaços públicos; e b) possibilitar a relocação de famílias provenientes das áreas de risco, *non aedificandi* e sob intervenção urbanística.

O Plano Diretor de 2008 não transformou novas áreas em ZEIS 1, apesar das mais de 80 solicitações que foram apresentadas, como também não demarcou nenhuma área vazia como ZEIS 2. Apenas recomendou uma atualização do cadastro de áreas pobres da cidade para que fosse possível o reconhecimento de outros

assentamentos de baixa renda como ZEIS 1, uma vez que havia vários pedidos de transformação de novas áreas em ZEIS 1.

O novo Plano Diretor do Recife (Lei Complementar nº 2/2021) estabeleceu dois tipos de ZEIS: as ZEIS 1, correspondendo às áreas ocupadas; e as ZEIS 2, como áreas vazias para produção de Habitação de Interesse Social.

Quadro 4 – Conceito de ZEIS 1 segundo a Lei nº 17.511/08 e a Lei Complementar nº 2/2021

<b>Tipo de ZEIS</b>	<b>Lei 17.511/08</b>	<b>Lei Complementar nº 2/2021</b>
ZEIS 1	Áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares.	Idem.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Uma das principais bandeiras dos movimentos de moradia no processo de revisão do PD de 2008 era o reconhecimento de novas comunidades de baixa renda como ZEIS 1 e a delimitação de ZEIS 2 para produção de HIS. Por outro lado, os atores vinculados ao mercado imobiliário pleiteavam que não ocorresse mais o “engessamento” da cidade e, assim, não ocorresse o reconhecimento de outras faixas do território municipal como ZEIS e que houvesse a flexibilização das condições de uso e ocupação do solo.

Nessa disputa, o setor imobiliário saiu vitorioso, pois apenas uma nova ZEIS 1 foi reconhecida – a Comunidade do Pilar, situada no Bairro do Recife, nascerdouro da cidade. A transformação dessa área como ZEIS se justificou pela necessidade de viabilizar um conjunto habitacional financiado com recursos da rubrica de desenvolvimento institucional do antigo Programa Habitar BID. Nenhuma outra área foi reconhecida como ZEIS. Os mais de 100 pedidos de transformação de ZEIS 1 foram desconsiderados, e nenhuma nova ZEIS 2 foi criada.

Importante registrar que o conteúdo do novo PD recifense é tributário de críticas e denúncias, principalmente pela visão financeirizada da cidade. Tal visão pode representar uma ameaça para as ZEIS, pois esse plano estabeleceu para essas zonas especiais tratamento igual ao de outras zonas da cidade, onde se pretende incrementar o mercado imobiliário. Isso ocorre porque foram estabelecidos para as ZEIS coeficientes de aproveitamento máximo variando entre 2 e 4 e, assim, maior que os determinados para outras zonas definidas pelo zoneamento do PD. Para se ter uma ideia dessa distorção, na Zona de Adensamento Construtivo da Orla (ZAC Orla), um dos trechos mais adensados e valorizados da cidade, o coeficiente de aproveitamento máximo é 3 e, na Zona de Adensamento Construtivo Planície (ZAC Planície) – que corresponde ao trecho da cidade com maior adensamento construtivo e infraestrutura instalada –, o coeficiente de aproveitamento máximo é 4. O

quadro abaixo sistematiza os coeficientes de aproveitamento estabelecidos para as ZEIS pelo Plano Diretor do Recife vigente.

Quadro 5 – Coeficientes de aproveitamentos vigentes para as ZEIS

ZONA	Coeficiente de aproveitamento		
	C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo
<b>ZEIS 1 Planície</b>	0,5	1	2,0
ZEIS 1 Morro	0,3	1	2,0
ZEIS 2	0,5	1	4,0

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Outra ameaça trazida pelo novo PD é permitir que os imóveis situados nas ZEIS e lindeiros aos corredores de transportes adotem os parâmetros das Zonas de Reestruturação Urbana (cujo coeficiente de aproveitamento máximo é 5, exatamente aquelas que mais se quer dinamizar com o incremento construtivo).

É fundamental registrar que, até a revisão do Plano Diretor de Recife no ano de 2021, não eram estabelecidos parâmetros urbanísticos relacionados a potencial construtivo para as ZEIS, em especial o coeficiente de utilização, sendo esse um dos motivos pelo sucesso do instrumento protetivo em Recife. A não definição desse parâmetro reconhecia que ele – o coeficiente de utilização ou aproveitamento – é exigível apenas para a aprovação de projetos que buscam atender a demanda de mercado e que dependem de licenciamento urbanístico para posterior obtenção de financiamento. Tais argumentos foram expostos e reiterados junto à equipe de consultoria contratada para coordenar o processo de revisão do PD de Recife. A equipe desconsiderou os argumentos e seguiu a mesma lógica estabelecida para o Plano Diretor de São Paulo, que funcionou como guia orientador para a revisão do PD de Recife, apesar de todas as diferenças entre as duas capitais, em especial no que se refere à renda da população. A visão financeirizada da cidade avançou no Recife e foi incorporada em seu novo Plano Diretor.

Assim, seguindo a lógica do Plano Diretor de São Paulo, também foi incorporada a gratuidade da Outorga Onerosa do direito de construir nas ZEIS para a produção de unidades voltadas até a faixa 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – ocorrendo, inclusive, a adoção da mesma fórmula de cálculo da contrapartida financeira para a Outorga Onerosa (art. 121 do PD) definida no Plano Diretor de São Paulo, sendo também copiada a tabela que estabelece os fatores de planejamento e de interesse social usados para o cálculo. É importante registrar que a faixa 3 da primeira versão do PMCMV, que serviu de referência para a equipe

de consultoria, previa renda familiar mensal de R\$7.000,00 (sete mil reais). Essa renda é obtida por uma parcela muito pequena da população recifense. O próprio diagnóstico elaborado pelo consórcio contratado para realizar a revisão do Plano Diretor de Recife apontou que 70% das famílias da capital pernambucana possuem renda familiar mensal inferior a 2 salários mínimos, menos de R\$2.000,00 (dois mil reais) à época. Considerando que empresas do mercado imobiliário produzem hoje unidades fora de ZEIS para famílias com renda mensal inferior a R\$2.000,00, estabelecer a Outorga Onerosa gratuita nas ZEIS pode resultar em uma grande pressão do mercado sobre essas áreas e, em extensão, provocar a expulsão da população e a maior escassez de terrenos para HIS.

Associadas às mudanças trazidas pelo Plano Diretor recentemente aprovado estão as alterações promovidas pela Lei nº 18.772/2020. Essa lei pode ter ferido de morte o instrumento da ZEIS, pois colocou fim à vedação do remembramento ou à reunificação de terrenos – sem limitar o tamanho do lote resultante – em dez ZEIS da Zona Norte de Recife. O mecanismo da vedação ao remembramento de lotes nas ZEIS inibiu que esses territórios fossem apropriados pelo mercado imobiliário. Na medida em que essa restrição urbanística é flexibilizada, o princípio das ZEIS é mutilado frente às fragilidades socioeconômicas estruturais a que estão submetidas as populações que nelas habitam. A venda do lote passa a ser uma alternativa de sobrevivência. Essa tem sido a experiência vivenciada pela ZEIS da Tamarineira, que tem sido “devorada” para instalação e ampliação de uma unidade de grande rede de lojas de materiais de construção. Trata-se do primeiro registro dos efeitos nocivos da nova normativa recifense relacionada com as ZEIS e que poderá rapidamente se multiplicar.

Imagens 1 – ZEIS Tamarineira em 2009 e 2021



Fonte: Vitor Araripe, 2021.

As imagens elaboradas pelo arquiteto Vitor Araripe, representante do IAB na Comissão de Controle Urbano, registram bem o avanço do empreendimento sobre a comunidade: a primeira imagem mostra o perímetro da ZEIS ainda sem qualquer construção da loja no seu entorno; já a segunda mostra o avanço da loja sobre a comunidade. As alterações promovidas pelo Plano Diretor e pela Lei nº 18.772/2020 possibilitaram a regularização desse tipo de estratégia pela gestão

municipal do Recife, ficando clara a estratégia de “tomada” desses territórios pelos setores produtivos.

Pelo exposto, as modificações do instrumento ZEIS no Recife, da mesma maneira que em São Paulo, foram viabilizadas por meio de normativas urbanísticas, instaurando *regimes de desapropriação* diferenciados, ambos dependentes do poder estatal. Sendo assim, referem-se a processos políticos mediante os quais os detentores do capital imobiliário, sob a hegemonia do capital financeiro, redistribuem de forma, cada vez mais desigual, o acesso à terra urbana.

### 3.3 AEIS em Natal

Com inspiração na experiência de Recife na década de 1980, Natal passa a discutir a incorporação das ZEIS no seu ordenamento jurídico. Isso ocorre no Plano Diretor de 1994 com a nomenclatura de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Em 1994, o Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 7) definiu categorias que possibilitaram identificar áreas ocupadas por favelas, vilas, loteamentos irregulares, bem como áreas urbanas vazias e subutilizadas como AEIS. Em 2007, com a revisão do PD e a edição da Lei Complementar nº 82, Natal avançou ao estabelecer, no seu art. 22, outra modalidade de AEIS:

Art. 22 - Áreas Especiais de Interesse Social, demarcadas no Mapa 4 do Anexo II, definidas na Mancha de Interesse Social e pelos seus atributos morfológicos, são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas a segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal, e compreende:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando - se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária;

II - terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários-mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições sócio - econômicas e culturais da população residente;

III - terrenos com área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária;

IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social.

V - os prédios desocupados ou subutilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica (NATAL, 2007, p. 9).

Essas novas categorias permitiram incluir assentamentos e bairros que não possuíam características de favelas, vilas, loteamentos irregulares e vazios urbanos, mas que abrigavam população com renda predominante de até três salários mínimos e que poderiam ser pressionadas por empreendimentos de grande porte. Elas também possibilitaram ir além da proteção do direito à moradia, ao inovar e reconhecer como AEIS trechos do território municipal – reconhecidos, em sua totalidade, como urbanos – onde seria executável a atividade de agricultura urbana.

É importante registrar que as AEIS sempre foram tratadas pelos atores sociais de Natal como um importante instrumento de política fundiária, em que pesa a resistência das administrações municipais em promoverem as ações de urbanização e de regularização fundiária.

Em 2019, inicia-se o processo de revisão do Plano Diretor de Natal. A resultante Lei Complementar nº 208/2022 reitera as estratégias adotadas pelo mercado imobiliário em São Paulo e no Recife, visando à captura do instrumento. O Novo PD de Natal flexibilizou parâmetros de uso ocupação do solo nas AEIS, subtraiu frações territoriais de AEIS de interesse do mercado – em especial aquelas situadas na orla marítima e em eixos viários estruturantes – e promoveu mudanças nos processos de gestão das AEIS. Em Natal, também houve a ampliação dos coeficientes de utilização para as ZEIS, como também do gabarito para novas construções. Talvez a inovação mais nociva para o cumprimento dos objetivos do instrumento foi a institucionalização da possibilidade de redefinição, mediante plebiscito,<sup>9</sup> dos limites geográficos das AEIS, podendo, inclusive, ser indicada a exclusão ou inclusão

<sup>9</sup> Art. 35, IV (...)

§2º Os Moradores das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, desde que representem 1% (um por cento) da comunidade local, segundo levantamento do IBGE, passando obrigatoriamente pelo Poder Legislativo poderão propor ao Poder Legislativo a realização de plebiscito, visando à redefinição dos seus limites ou sua extinção, contanto que a renda predominante passe de 3 (três) salários mínimos.

§3º As áreas desvinculadas das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS em decorrência do Plebiscito disposto no §2º passarão a integrar a Zona Adensável.

§4º A eleição será conduzida pelo Conselho da Cidade do Natal - CONCIDADE, e, previamente serão realizadas 03 (três) audiências públicas com intervalo mínimo de 15 (quinze) dias para esclarecimento sobre as consequências da modificação dos limites e ou extinção das Áreas Especiais de interesse Social – AEIS.

de uma fração do território ou mesmo sua extinção da condição de AEIS. Se o objetivo do instrumento é garantir terra bem localizada para moradia de população de baixa renda, como ele vai deixar de existir? A demanda por moradia cresceu ou diminuiu? É possível retirar o gravame de um bem tombado ou de um bem com valor ambiental?

Por fim, no tocante à Outorga Onerosa do direito de construir o Novo Plano Diretor de Natal, também é promovido um incentivo à sua aplicação nas AEIS, podendo a redução do valor variar de 25% a 100%. Isso é o estabelecido no *caput* do artigo 81 e no seu §1º:

Art. 81. Para a Outorga Onerosa será concedida uma redução de 25% (vinte e cinco por cento) para construção de Habitação de Interesse Social (HIS) situada nas zonas adensáveis e/ou nas Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS, desde que observadas às limitações das prescrições urbanísticas inseridas nesta Lei, a aprovação do Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social – CONHABINS – e atendidas as limitações da infraestrutura instalada e os impactos cênico-paisagísticos.

§1º A redução poderá chegar a 100% (cem por cento) no caso de os recursos serem eminentemente públicos, desde que aprovada (NATAL, 2022, p. 8).

Diferentemente dos casos de São Paulo e do Recife, a institucionalização da possibilidade de redefinição, por meio de plebiscito, dos limites geográficos das AEIS, da exclusão ou inclusão de uma fração do território ou, até mesmo, da extinção da condição de AEIS evidencia, de forma escancarada, a abertura das portei­ras para a passagem do capital rentista imobiliário.

## 4 Conclusões

Os processos de desapropriação de terras estiveram presentes na história da acumulação capitalista desde os seus primórdios, continuando a vigorar por meio de diversos *regimes de desapropriação*. Durante as primeiras décadas do presente século, nas grandes cidades brasileiras, destacaram-se entre esses regimes as práticas estatais para liberar terras urbanas protegidas – como vem ocorrendo nas ZEIS estabelecidas nos Planos Diretores de São Paulo (2012), Recife (2021) e Natal (2022) – com vista a colocá-las a serviço da acumulação urbana.

A análise dos aludidos planos evidenciou que o instrumento das ZEIS tem sido gradativamente capturado pelos agentes do mercado rentista/imobiliário, fortemente impulsionado nas referidas décadas pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e pelo Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) na medida em que estes têm

significado um aumento da demanda por terras urbanas, bem localizadas e dotadas de infraestrutura, para investimentos imobiliários. Como visto, com o passar dos anos, mudanças foram promovidas no instrumento ZEIS, mudanças que assinalam uma subordinação dessa normativa urbanística aos interesses dos agentes desse mercado. O poder econômico e político desses agentes tem imposto ao Estado o exercício da sua função reguladora em prol dos seus interesses.

Assim, (i) o estabelecimento de coeficientes atrativos ao mercado nas ZEIS de áreas ocupadas, juntamente com a possibilidade de aplicação da Outorga Onerosa gratuita, importa na substituição do tecido urbano e da população desses territórios, gerando processos de gentrificação; (ii) a institucionalização de coeficientes atrativos ao mercado nas ZEIS de vazios, sem o pagamento de Outorga Onerosa, como ocorrido em São Paulo, tem promovido a produção de unidades para outro público consumidor que já acessa o mercado formal de habitação; e (iii) a distorção da flexibilização de parâmetros que buscavam viabilizar a regularização fundiária e urbanística como forma de burlar os limites ao remembramento também promove a expulsão das populações das ZEIS ocupadas.

Os processos listados acima precisam ser corretamente lidos e enfrentados. Ademais, é fato que tais alterações e distorções não poderiam ocorrer sem a conivência e cumplicidade do Estado. Na verdade, têm ocorrido por iniciativa do mesmo, vez que a competência legislativa em matéria urbanística é competência exclusiva do executivo municipal.

Assim, faz-se necessário colocar um limite à *máquina de crescimento urbano* (LOGAN; MOLOTCH, 1987). Na cidade, são feitos negócios, mas também se mora. É na cidade que a vida cotidiana se reproduz. Muitos daqueles que a construíram e a constroem cotidianamente têm direito de nela morar. Daí a necessidade de resgatar o instrumento da ZEIS tal como concebido, ou seja, para garantir a proteção do direito à moradia para presentes e futuras gerações. Significa isso abolir *regimes de desapropriação* que transformam essas zonas em novas fronteiras de valorização do capital rentista/imobiliário.

---

#### **Zones of Special Social Interest: new frontiers of urban accumulation?**

**Abstract:** This text seeks analyse the evolution of the ZEIS instrument and the possible distortions that it has been suffering due to its capture by the real estate market. In the first part of the text, the reasons for these zones to come to mean one of the new expansion frontiers of rentier/real estate capital in Brazil are speculated, configuring themselves as regimes of urban expropriation. In the second, it is demonstrated how the changes promoted in the ZEIS instrument in the Plans of São Paulo, Recife and Natal function as “the opening of the gates” to the entry into these zones of the rentier/real estate sector.

**Keywords:** Real estate market. Master plan. ZEIS.

---

## Referências

- AALBERS, M. B. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & Change*, 12.2, p. 148-166, 2008.
- ABRAMO, P. *et al. El nuevo pacto urbano: diálogo sobre un proyecto de reforma radical de las ciudades de América Latina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2022.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Economia Bancária e Crédito 2003*. Brasília: Banco Central, 2003. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/29112003>. Acesso em: 12 nov. 2022.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Economia Bancária e Crédito 2021*. Brasília: Banco Central, 2021. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb\\_2021](https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2021). Acesso em: 12 nov. 2022.
- BOYER, R. *Los financieros ¿destruirán el capitalismo?* Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno, 2013.
- FONTES, M. L. Piza. *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014)*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- GUIGOU, J.L. *La rente foncière: les théories et leur évolution depuis 1650*. Paris: Economica, 1982.
- HARVEY, D. O novo imperialismo: acumulação por despossessão. *Socialist Register*, Buenos Aires, vol. 40, p. 95-125, mar. 2006. Disponível em: [https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05\\_harvey.pdf](https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf). Acesso em: 12 nov. 2022.
- HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HARVEY, D. *Os sentidos do mundo: textos essenciais*. São Paulo: Boitempo, 2020.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiro 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- LACERDA, N.; ZANCHETI, S.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. *Revista Eure*, Santiago, vol. 26, n. 79, p. 77-94, dez. 2000.
- LEVIEN, M. Da acumulação primitiva aos regimes de desapropriação. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, vol. 04, n. 01, p. 21-35, jun. 2014.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. The city as a growth machine. In: FAINSTEIN, S.; CAMPBELL, S. (ed.). *Urban Theory*. Oxford: Blackwell, 1987. p. 291-337.
- LUXEMBURGO, R. *A acumulação de capital*. Recife: Civilização Brasileira, 2021.
- MARX, K. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858 – esboços da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Natal. Natal, RN, ano 22, nº 4846, 7 mar. 2022.
- NATAL. *Lei Complementar nº 7, de 5 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 1994.
- NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

RECIFE. *Lei Complementar nº 2/2021*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ypxoc>. Acesso em: 18 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 17.511/08*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17511/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 18.772/2020*. Acrescenta o art. 15-A, da Lei Municipal nº 16.719, de 30 de novembro de 2001. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qysup>. Acesso em: 18 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 14.511/83*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 15.547/91*. Estabelece as Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15547/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 16.176/96 – Lei de Uso e Ocupação do Solo*. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 14.947/87*. Cria o plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 16.113/95*. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

RIBEIRO, T. F. *Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria de implementación de un instrumento de política de suelo*. Massachusetts, EUA: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, ano 47, n. 174, 13 set. 2002.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004*. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, ano 49, n. 161, 25 ago. 2004.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, ano 59, n. 139, 31 jul. 2014.

SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

---

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

GONÇALVES Norma Lacerda; COSTA, Fernanda Carolina. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 35-62, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART02

---

# Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios

## Renato Pequeno

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) em 2002. Mestre em Planejamento de Infraestruturas pela *Universität Stuttgart* em 1995. Pesquisador do CNPq desde 2015. Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará desde 2002. Integra a Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles (INCT-CNPq) e coordena o Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB-UFC). *E-mail:* renatopequeno@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2385-8440>.

---

**Resumo:** Diante das condições de precariedade urbanística e habitacional que assolam centenas de favelas em Fortaleza e da presença de inúmeros vazios urbanos na paisagem que caracteriza a capital cearense, este artigo visa resgatar o processo de implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza, utilizando a periodização como recurso de método. Inicialmente, recuperamos elementos que sugerem tentativas de flexibilização dos instrumentos urbanísticos diante da realidade local, culminando com a aprovação das ZEIS no Plano Diretor em 2009. Em seguida, abordamos o processo de regulamentação que antecede a elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiárias (PIRFs) das ZEIS prioritárias até 2019, evidenciando os desafios e contratempos encarados por seus moradores e apoiadores. Por fim, analisamos os conteúdos e as práticas atreladas à formulação desses planos, que foram concluídos em 2020 e ainda aguardam aprovação no Legislativo, sem que seus impactos sejam investigados. Os resultados expressos neste trabalho correspondem a constatações obtidas em práticas de pesquisa e ações de extensão realizadas nos últimos 20 anos, nas quais as ZEIS foram objeto de investigação continuada sobre o alcance do planejamento urbano no enfrentamento às desigualdades.

**Palavras-chave:** Zonas Especiais de Interesse Social. Favela. Regularização fundiária. Plano Diretor. Fortaleza.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** As origens das ZEIS no processo de urbanização de Fortaleza – **3** Os desafios na implementação das ZEIS após a aprovação do Plano Diretor – **4** Quais as perspectivas diante do atual estágio de implementação das ZEIS? – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Este artigo discute o processo de implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento urbanístico em Fortaleza, capital do Ceará. As ZEIS foram criadas como instrumentos urbanísticos inicialmente em Recife/PE, em 1983, e em Belo Horizonte/MG, em 1985. Desde então, passaram a ser utilizadas por diversas administrações municipais democráticas em diferentes partes do país, sempre buscando se adequar às características intrínsecas do problema

habitacional de cada município. Desde sua criação, as ZEIS ganharam destaque por constituírem uma estratégia de inclusão de fragmentos espaciais até então negligenciados em relação à cidade formal, mediante a flexibilização dos índices urbanísticos.

A partir dos anos 1990, esse instrumento ganhou maior evidência nos estudos urbanísticos, sendo confrontado em sua real efetividade e eficiência no combate às desigualdades. Inicialmente, as avaliações se concentraram nos casos mais emblemáticos de municípios que buscaram levar adiante uma política urbana socialmente mais justa. Com a aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, em 2001,<sup>1</sup> as ZEIS assumiram a condição de instrumento polivalente, voltado para o enfrentamento do problema habitacional associado às más condições de moradia, às precariedades urbanísticas, às irregularidades fundiárias e à democratização do acesso à terra urbanizada. Posteriormente, a campanha nacional pela elaboração de Planos Diretores participativos trouxe ainda maior destaque para as ZEIS, enquanto mecanismos que se adequavam às diversas realidades regionais. Contudo, nem sempre as experiências têm sido exitosas, pois, muitas vezes, permanecem no plano das intenções devido às barreiras presentes no Legislativo municipal, majoritariamente conservador e vinculado aos setores imobiliário e da construção civil.

Fortaleza, uma das capitais brasileiras com maior desigualdade socioespacial no Brasil, onde a favelização se coloca como indicador de precariedade e inoperância das políticas públicas voltadas à habitação de interesse social, também será palco para o debate sobre a implementação desse instrumento. As favelas formaram-se mediante a ocupação de espaços livres e arruamentos dos loteamentos populares – aprovados antes da Lei Federal nº 6.766, de 1979,<sup>2</sup> que regulamentava o parcelamento do solo – e nas bordas de conjuntos habitacionais de interesse social produzidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Desde os anos 1990, o quadro tem se agravado sobremaneira, deslocando o processo de favelização também para as periferias de Fortaleza, no contrafluxo dos rios urbanos. Ao se analisar a estruturação urbana de Fortaleza, é possível reconhecer corredores de degradação, que atingem os municípios vizinhos.<sup>3</sup> Assim, as áreas de risco ganharam destaque como principal alvo de políticas habitacionais.

<sup>1</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais sobre a política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

<sup>2</sup> BRASIL. *Lei nº 6.766, de 10 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

<sup>3</sup> PEQUENO, R. *Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza*. São Paulo, 2002. 353f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.

Ainda nos anos 1990, o Censo de Favelas, realizado pela Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE),<sup>4</sup> reconheceu pela primeira vez a diversidade desses assentamentos, revelando a existência de 353 áreas, onde viviam cerca de 540 mil pessoas. Mais recentemente, em 2012, os dados do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR) indicaram um crescimento ainda mais explosivo da favelização, evidenciando a presença de 843 assentamentos urbanos precários, que abrigavam quase 1,1 milhão de habitantes.<sup>5</sup> Para além das favelas, o levantamento incluiu os conjuntos habitacionais precários, os loteamentos irregulares e os cortiços. É interessante observar que outras dinâmicas até então inexistentes passam também a marcar presença nas favelas de Fortaleza, como a autoverticalização, o crescimento do mercado informal de aluguel, a kitnetização, a ocupação de quase a totalidade do lote, a coabitação, o adensamento e o incremento das condições precárias.

Apesar desses números, não há uma política de regularização fundiária em Fortaleza, e as áreas ocupadas há décadas permanecem na ilegalidade. Até mesmo alguns conjuntos habitacionais construídos pelos governos estadual e municipal são reconhecidos como áreas em situação fundiária irregular. Temos ainda os loteamentos populares irregulares, que alojam dezenas de favelas em seus interstícios, especialmente em áreas verdes e institucionais. Fortaleza apresenta um contexto favorável à aplicação de uma ampla política de urbanização e regularização fundiária, no qual as ZEIS teriam função essencial, invertendo prioridades, estabelecendo uma hierarquia na definição das áreas a serem atendidas, classificando os diferentes tipos de precariedade e determinando os vazios de infraestrutura urbana a serem alvo de programas de provisão habitacional.

Neste artigo, reunimos constatações obtidas em ações de extensão e atividades de ensino que realizamos nas duas últimas décadas, nas quais as ZEIS foram objeto de investigação continuada em relação ao enfrentamento às desigualdades socioespaciais na cidade de Fortaleza.<sup>6</sup> Dentre essas atividades, merecem destaque: os Encontros de Comunidades, com debates sobre as ZEIS durante a elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), nos anos 2000;<sup>7</sup> a elaboração de procedimentos de planejamento participativo para as ZEIS, no início dos anos 2010; e a assessoria técnica às comunidades de ZEIS na definição de

<sup>4</sup> CEARÁ (Governo Estadual). *Adensamentos Favelados de Fortaleza*. Fortaleza: Secretaria de Trabalho e Ação Social/Cohab-CE, 1992.

<sup>5</sup> FORTALEZA (Prefeitura Municipal). *Plano Local habitacional de interesse social de Fortaleza*. Fortaleza: Fundação Habitafor, 2013.

<sup>6</sup> Muitas das atividades de extensão foram realizadas conjuntamente com outras instituições, ONGs, coletivos de estudantes, associação de moradores, entre outros.

<sup>7</sup> FORTALEZA. *Lei Municipal Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Plano Diretor Participativo (PDPFor). Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

mecanismos de regulamentação e na elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), a partir de 2014.

Vários autores compõem o arcabouço teórico-conceitual que sustenta as discussões aqui apresentadas sobre as ZEIS, com destaque para Miranda e Moraes (2007),<sup>8</sup> Ferreira e Motisuke (2007),<sup>9</sup> Rolnik e Santoro (2013),<sup>10</sup> Santo Amore (2013)<sup>11</sup> e Moraes (2019).<sup>12</sup> Em relação às pesquisas sobre a implementação das ZEIS na capital cearense, indicamos os estudos de Pequeno e Freitas (2012),<sup>13</sup> Passos (2013),<sup>14</sup> Brasil (2016)<sup>15</sup> e Mattos (2017).<sup>16</sup> Também são importantes as publicações do Ministério das Cidades sobre a demarcação de ZEIS como terra urbanizada bem localizada para provisão habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida.<sup>17</sup>

Adotando a periodização como recurso de método,<sup>18</sup> reconhecemos dois marcos disruptivos no processo de implementação da ZEIS em Fortaleza. O primeiro foi sua aprovação como instrumento urbanístico no Plano Diretor de 2009, e o segundo, o início de sua implementação em 2019, quando os PIRFs passaram a ser elaborados. Apreendemos que estaríamos vivendo um terceiro momento, subsequente à formulação dos PIRFs, concluídos em 2020.

<sup>8</sup> MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: CEF, 2007. p. 416-434.

<sup>9</sup> FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação das zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro. In: BUENO, L.; CYMBALISTA, R. *Planos diretores municipais: novos conceitos*. São Paulo: Annablume, 2007.

<sup>10</sup> ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2013.

<sup>11</sup> SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. São Paulo, 2013. 285f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

<sup>12</sup> MORAES, D. A. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE*. João Pessoa, 2019. 279f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2019.

<sup>13</sup> PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 14, p. 485-506, 2012.

<sup>14</sup> PASSOS, M. A. *A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social*. Fortaleza, 2013. 237f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2013.

<sup>15</sup> BRASIL. A. B. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. São Paulo, 2016, 263f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo São Paulo: 2016.

<sup>16</sup> MATTOS, F. C. *ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo: 2017.

<sup>17</sup> ROLNIK, R. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV?* Brasília: MCidades, 2009; SANTAROSA, J.; ANCONA, A. *Guia para regulamentação e implementação de zonas especiais de interesse social – ZEIS em vazios urbanos*. Brasília: MCidades, 2009.

<sup>18</sup> SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

Esses momentos serão retratados nas seções seguintes deste artigo. Na primeira seção, reconhecemos como se deu o processo de inclusão das ZEIS no PDPFor. Resgatamos um conjunto de elementos que sugerem tentativas de flexibilização dos instrumentos urbanísticos diante da realidade local, culminando na aprovação das ZEIS no Plano Diretor em 2009. Na segunda seção, discutimos os entraves para a regulamentação da ZEIS, abordando o processo de regulamentação que antecedeu a elaboração dos PIRFs das ZEIS prioritárias até 2019, evidenciando os desafios e contratempos encarados por seus moradores e apoiadores.

Por último, na terceira seção, tratamos das perspectivas futuras de utilização das ZEIS como instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada e de garantia do direito à moradia digna. Para tanto, trazemos algumas observações constatadas a partir da análise dos conteúdos e das práticas atreladas à formulação dos PIRFs, concluídos em 2020, e que ainda aguardam aprovação no Legislativo, sem que seus impactos sejam investigados. Além dessas três seções, o artigo é composto por esta introdução e pelas considerações finais.

## 2 As origens das ZEIS no processo de urbanização de Fortaleza

Esta seção se apoia na análise de processos de planejamento que são a base para a inclusão das ZEIS no PDPFor. Trata-se de um conjunto de ações vinculadas às políticas habitacionais ocorridas desde os anos 1970, que abriram espaço para debates sobre a questão das desigualdades socioespaciais e as violações do direito à cidade, colocando possíveis alternativas de enfrentamento à favelização.

Estudos sobre a trajetória das políticas de urbanização de favelas em Fortaleza apontaram diferentes ciclos, associados à disponibilidade de recursos federais para investimentos em obras.<sup>19</sup> No primeiro ciclo, quando o Banco Nacional de Habitação ditava as regras, ganharam destaque programas de desfavelamento seletivos quanto à localização das áreas a serem removidas, sem garantia de reassentamento. Em seguida, ainda que de maneira incipiente, estabeleceram critérios indicando as áreas que seriam alvo de intervenção, determinando o tipo mais adequado de ação governamental.

Nessa época, havia alguns dispositivos normativos para combater as desigualdades socioespaciais, antecipando, de certa forma, os propósitos das ZEIS. Em 1975, o Plano Diretor Físico de Fortaleza instituiu uma política de renovação urbana para reformular os setores subutilizados da cidade – apesar das demandas

<sup>19</sup> PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

sociais –, dada a necessidade de melhoria das condições de moradia. Assim, foram estabelecidas as Zonas Especiais 3, que visavam à urbanização de bairros, ao parcelamento de quadras e ao redimensionamento de lotes.

Um dos marcos precursores da implementação das ZEIS foi o Censo de Aglomerados Subnormais pela COHAB-CE, que identificou 353 favelas, ocupadas por mais de 540 mil habitantes, cerca de um terço da população de Fortaleza. Desde então, passou-se a reconhecer a diversidade nas favelas quanto ao sítio ocupado, a situação fundiária, o acesso às oportunidades, a organização social etc. Boa parte das favelas situava-se nas proximidades e nos interstícios de loteamentos populares, ocupando áreas verdes. Era evidente a formação de amplo tecido urbano popular, aparentemente homogêneo, porém repleto de fragmentos reveladores da diversidade nos bairros.

Em seguida, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDUFor), aprovado em 1992, adotou o princípio da função social da propriedade, voltando-se especialmente para os vazios urbanos. Esse plano considerava dois tipos de moradia que deveriam obedecer a normas e padrões próprios a serem estabelecidos em lei: os conjuntos habitacionais diferenciados quanto ao porte, sendo que aqueles que apresentassem mais de 100 unidades deveriam trazer equipamentos sociais em seu conteúdo; e os assentamentos espontâneos, diferenciados entre favelas e loteamentos irregulares, ambos marcados pela situação fundiária precária.<sup>20</sup>

Segundo o PDDUFor, era responsabilidade do município a elaboração de um plano de urbanização para assentamentos espontâneos, recomendando procedimentos quanto às normas de uso e ocupação específicas, ao sistema viário e ao parcelamento, às melhorias urbanas, à regularização fundiária, à participação do setor privado e às condições de financiamento e aquisição. De modo geral, a proposta resultava na elaboração de planos de urbanização integrados em seus temas centrais e incluídos nos processos decisórios, porém ainda em estágio bastante incipiente em termos das responsabilidades de cada agente envolvido e dos procedimentos a serem adotados.

Em seguida, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 inovou ao propor as Zonas Residenciais Especiais (ZRE), nas quais os índices urbanísticos viabilizariam a implantação de projetos para reassentar comunidades ou para atender ao déficit habitacional. Diferentemente dos lotes de 125 m<sup>2</sup> de área e 5 m de testada, em caso de reassentamento, essas áreas permitiriam lotes de 60 m<sup>2</sup> com 4 m de frente. Reduziram-se, portanto, os recuos e a largura das vias, entre outros aspectos.

<sup>20</sup> PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza: avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Faltava, contudo, a demarcação prévia para que as ZRE fossem reconhecidas como ZEIS vazias, o que garantiria às políticas públicas a possibilidade de implementação.

As condições eram favoráveis, pois havia informação atualizada sobre favelas, presença de instituição pública estadual qualificada, leis urbanísticas locais e disponibilidade de recursos federais para investimento no setor habitacional. Todavia, entendemos que não houve vontade política para enfrentar as condições desiguais de moradia, dado que o poder local se encontrava sob o comando de grupos conservadores.<sup>21</sup> Como o município não formulou políticas públicas específicas para favela, os dados se desatualizaram e, como as instituições responsáveis não foram fortalecidas pelo município, os procedimentos legalmente constituídos não foram postos em prática. Da mesma forma, uma vez que os vazios urbanos não foram alvos de ações que induzissem o cumprimento da sua função social, prevaleceu o comando de especuladores sobre a expansão da cidade.

Com o descaso das instituições governamentais locais e com o agravamento do problema habitacional, houve um aumento das ocupações em situação de risco, trazendo à tona uma questão mais alarmante. Em 1999, a partir de chamados à Defesa Civil, foram identificadas 79 áreas de risco, onde viviam quase 10 mil famílias, em regiões sujeitas a alagamentos, inundações, solapamentos e/ou desmoronamentos.<sup>22</sup> Com isso, progressivamente, as favelas que deveriam ser alvo de urbanização se restringiriam às áreas de maior vulnerabilidade ambiental. Predominaram as remoções, e o reassentamento distante foi adotado como estratégia de intervenção.<sup>23</sup>

Em 1999, em meio a incertezas político-administrativas, a COHAB-CE foi extinta, apesar da sua qualificada capacidade técnica e profissional. Ao mesmo tempo, a prefeitura firmou convênio com a Caixa Econômica Federal para implantação do Programa Habitar Brasil, abrangendo ações de desenvolvimento institucional e obras de urbanização de assentamentos subnormais. Esperava-se a emergência de novos atores sociais atrelados à luta pelo direito à cidade, em meio à realização de ações, cuja sinergia traria efeito exponencial na inclusão das ZEIS na política urbana. Todavia, a municipalização da política habitacional não decolou,

<sup>21</sup> PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

<sup>22</sup> Dados levantados por entidades e ONGs junto às denúncias de alagamento e desmoronamento por comunidades em situação de risco que vieram a compor o dossiê elaborado pelo fórum das áreas de risco no final dos anos 1990. Destaque para o papel do Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos, entidade associada à Arquidiocese de Fortaleza, no comando desse fórum, no mapeamento e na sistematização das denúncias, cujos resultados foram usados posteriormente pela prefeitura municipal.

<sup>23</sup> PEQUENO, R. *Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza*. 353f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.

prevalecendo a contratação de consultorias externas, sem a realização de debates em torno de seus conteúdos.

Com a extinção de instituições, algumas organizações não governamentais (ONGs) ocuparam espaços institucionais na concepção de políticas e programas habitacionais alternativos, fortalecendo os movimentos sociais urbanos. Nesse contexto, a ONG Cearah Periferia defendeu diversas práticas inovadoras, abrangendo diferentes escalas, com especial atenção aos processos de formação de lideranças comunitárias.

Contudo, era cada vez mais evidente o desinteresse político por parte do poder local na implementação de políticas habitacionais, de urbanização de favelas, de regularização fundiária e de destinação de terras públicas bem localizadas para assentar famílias de baixa renda. Assim, foram formadas parcerias para demonstrar ao poder local possibilidades de atuar nas áreas mais críticas, com destaque para o projeto realizado na área de risco do bairro do Bonsucesso. Através de mutirão, foram construídas 228 casas em um vazio urbano situado nas proximidades, a partir de recursos da cooperação internacional, situação precursora do que reivindicam os movimentos sociais como mecanismo de integração entre as ZEIS dos tipos favela e vazio.

Após a execução de projetos demonstrativos voltados para a construção de moradias em regime de mutirão, as ONGs envolvidas elaboraram um projeto coletivo de cidade. Merece destaque o seminário *Por uma política habitacional para Fortaleza* (1999), organizado pelo Cearah Periferia. Como resultado, foi elaborado um documento evidenciando a necessidade de estratégias de intervenção que considerassem as formas de provisão habitacional, as possibilidades de intervenção em favelas, a autogestão, as melhorias habitacionais e a participação popular. Os debates também ocorriam através da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPPUP), do Cearah Periferia, abordando a questão da moradia e suas possíveis soluções.<sup>24</sup>

Ao final dos anos 1990, iniciou-se a campanha nacional que discutiu conteúdos do Estatuto da Cidade (EC), o que intensificou os debates sobre a questão da moradia. Quando as diretrizes gerais e os instrumentos urbanísticos disponíveis foram analisados, as ZEIS ganharam destaque e, a partir da discussão sobre os desafios e avanços obtidos em Recife, verificou-se sua aplicabilidade para as favelas de Fortaleza. Em 2001, logo após a aprovação do EC, em uma fase de disseminação dos conteúdos junto à sociedade civil organizada, verificou-se a importância

<sup>24</sup> A EPPUP foi o principal projeto da ONG Cearah Periferia, contando com o apoio da Comunidade Europeia para atividades de formação de lideranças comunitárias para atuarem na luta pelo direito à cidade. Seu funcionamento se dava através de cursos anuais, processos de capacitação em massa e encontros de comunidades sempre que houvesse uma temática urgente a ser debatida.

das ZEIS como instrumento capaz de combater a especulação imobiliária, induzir o desenvolvimento urbano, garantir o acesso à terra urbanizada, acelerar o processo de regularização fundiária e, principalmente, incluir as comunidades no planejamento participativo e no debate sobre o direito à cidade a partir de uma situação concreta e próxima. Questionava-se por que as ZEIS não teriam sido adotadas como instrumento da política urbana e habitacional em Fortaleza.

A cidade tornou-se alvo de intensos debates, reunindo setores progressistas de esquerda que buscavam soluções para os problemas urbanos e habitacionais. Em seguida, foram constatadas as dificuldades a serem enfrentadas por meio de projetos-piloto conduzidos nas comunidades que apresentassem melhores condições de organização social e política. Tais desafios foram investigados, visando promover a regularização fundiária de favelas situadas em terrenos públicos e privados, constatando-se a relevância da prévia condição como ZEIS para que os processos fossem acelerados.<sup>25</sup>

A discussão sobre os instrumentos do EC em Fortaleza intensificou-se após a revisão do Plano Diretor (PD), iniciada em 2002. Inicialmente, o processo mostrou-se estanque à participação social e desconectado das diretrizes do EC. Diante dessa situação, em 2002, foi criado o Núcleo de Habitação (NUHAB), reunindo movimentos sociais, ONGs, grupos de extensão da UFC e entidades, buscando concentrar esforços para incidir nos espaços da formulação da política urbana e política habitacional, notadamente com relação à urbanização de favelas, às condições de reassentamento e à regularização fundiária. O NUHAB promoveu a campanha *Por uma cidade de todos* para enfrentar a proposta antidemocrática formulada pelo Executivo municipal. Com o apoio de instituições e de setores da sociedade civil, foram apresentados os riscos da aprovação de um plano que desconsiderasse as desigualdades observadas em Fortaleza e, principalmente, o desperdício que seria a não implementação das ZEIS, como mecanismo de combate às disparidades e de democratização do acesso à terra urbanizada.

A partir dessa campanha, foi aberto um processo, através do Ministério Público Federal, apontando problemas de ordem técnica e nos procedimentos relativos à participação social, o que levou à retirada do projeto de lei pela prefeitura. Na época, a prefeita Luizianne Lins (PT), que acabara de assumir, encontrou nessa ação uma oportunidade de se diferenciar dos grupos que a antecederam, bem como a possibilidade de garantir um PD mais democrático para a cidade. Abriu-se, então, um novo processo, contando com a consultoria do Instituto Polis,<sup>26</sup> que

<sup>25</sup> Em 2003, foi realizada uma ação na Comunidade Terra Prometida, reunindo grupos de extensão e ONGs, visando investigar os desafios para promover a regularização fundiária, seguindo os passos estabelecidos pelo EC e verificando as possibilidades do uso das ZEIS como instrumento urbanístico.

<sup>26</sup> O Instituto Polis, ONG sediada em São Paulo, foi contratado em 2005 pela Prefeitura de Fortaleza por notório saber em função de sua práxis e atuação na formulação de instrumentos da política urbana.

apostava na experiência local de capacitação dos movimentos sociais em planejamento urbano, realizada pelo Cearah Periferia como garantia de debates entre os diferentes setores que compõem a cidade. Entretanto, diante do cronograma apertado, as etapas de organização do processo, a fase de leitura comunitária e a posterior confrontação com a visão dos técnicos foram praticamente suprimidas. Nesse ritmo acelerado, em poucos meses, já ocorriam as audiências públicas para formulação de propostas.

Através do NUHAB, foi encaminhada uma proposta à OXFAM<sup>27</sup> para a realização de Encontros de Comunidades, adotando a metodologia empregada nas ações da EPUPP e tendo as ZEIS como principal foco. Naquele momento, prevalecia a compreensão de que as ZEIS seriam um instrumento integrativo quanto aos princípios norteadores do Estatuto da Cidade, combatendo a especulação imobiliária, mediante a indução da ocupação de vazios subutilizados; a regularização fundiária em setores priorizados por conta de ameaças de remoção ou de estratégias de democratização do acesso às terras urbanizadas; e a participação como um direito, incluindo as comunidades diretamente atingidas como atores políticos nos processos decisórios.

Esse Encontro de Comunidades evidenciou as precariedades e a possibilidade de adoção das ZEIS para incidir politicamente no processo de elaboração do Plano Diretor. Com a colaboração de estudantes de arquitetura, psicologia, direito e geografia da UFC e da UECE, as áreas de onde vinham os integrantes da oficina foram visitadas, e dezenas de favelas a serem convertidas em ZEIS foram identificadas e demarcadas. Os vazios urbanos situados nas proximidades dessas favelas também foram demarcados para possível reassentamento em caso de remoção. Para cada comunidade, foi elaborado um projeto a ser apresentado em audiência pública por seus representantes, culminando na inclusão das ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor).

O PDPFor assumiu um caráter mais democrático por meio de um zoneamento incluyente, ainda que paralelamente se mantivesse outro zoneamento urbano e ambiental, pautado na adoção de índices urbanísticos favoráveis aos interesses do mercado imobiliário e reveladores da progressiva segregação, que cada vez mais comanda a estruturação da cidade.<sup>28</sup> Após as proposições das ZEIS nas audiências do PDPFor, outras áreas foram reconhecidas como ZEIS, como foi o caso

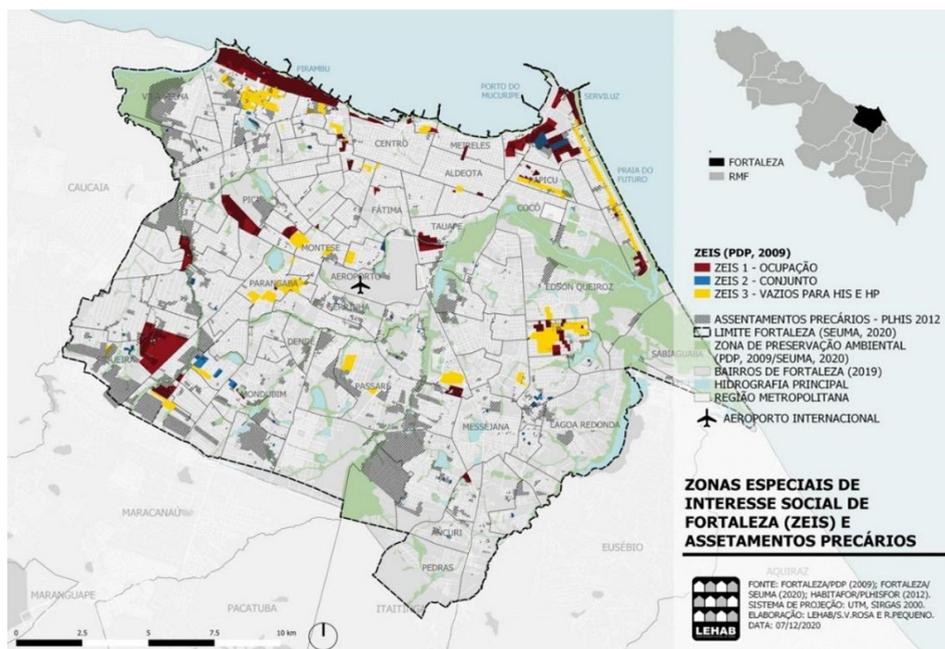
<sup>27</sup> OXFAM é uma instituição que reúne diversas organizações e centenas de parceiros, atuando em mais de 90 países na busca de soluções para o problema da pobreza, desigualdade e injustiça, por meio de campanhas, programas de desenvolvimento e ações emergenciais. Na época, era uma das apoiadoras da ONG Cearah Periferia, colaborando com as ações coletivas das quais tomava parte. Sobre a OXFAM, consultar seu *site*: <https://www.oxfam.org.br/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

<sup>28</sup> VILLAÇA, F. *Espaço Intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel/FAPESP, 1997.

de dezenas de conjuntos habitacionais precários conduzidos pela prefeitura sem situação fundiária resolvida e que passaram a compor um tipo específico de zona.

A figura 1 apresenta as ZEIS aprovadas no PDPFor de 2009 sobrepostas ao mais recente mapeamento de assentamentos precários de Fortaleza, levantados por ocasião do Plano Local Habitacional de Interesse Social em 2012. Classificadas entre favelas (tipo 1), conjuntos precários (tipo 2) e vazios urbanos (tipo 3), as ZEIS se localizam predominantemente nos bairros próximos ao litoral, com poucos casos em bairros pericentrais e periféricos.

Figura 1 – Assentamentos precários e Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza



Esse processo não ocorreu harmoniosamente entre os setores que disputavam os benefícios trazidos pelo Plano Diretor. Para a inclusão das ZEIS no projeto de lei (PL) a ser encaminhado à Câmara Municipal, foram intensos os debates. Houve muitas reações contrárias da parte do setor imobiliário devido ao alarde criado com o congelamento das áreas de favelas consideradas ZEIS, impossibilitando sua remoção e viabilizando a regularização fundiária, notadamente aquelas situadas nos bairros mais valorizados e nas proximidades do litoral.

A força do setor imobiliário e a parceria com o poder local podem ser medidas pelas modificações no projeto de lei. Algumas ZEIS foram suprimidas entre o envio do PL e o início das discussões na Câmara, enquanto outras, do tipo vazio, situadas em terrenos bem localizados, que seriam utilizadas para reassentamento, foram

banidas do Plano Diretor. Pior ainda, muitos terrenos situados em ZEIS vazios foram comercializados e tiveram projetos aprovados enquanto o PL do PDPFor era discutido, o que levou à inviabilização do seu uso. Houve até a construção de edifícios públicos nas ZEIS vazios, como a Secretaria Municipal de Infraestrutura e a de Urbanismo e Meio Ambiente.

Ressaltamos a relevância da proximidade dos vazios urbanos demarcados como ZEIS para o atendimento às demandas em caso de urbanização das favelas nas imediações, os quais nunca vieram a ser utilizados com esse fim, além da presença de dezenas de conjuntos habitacionais precários produzidos pelo governo, que até hoje permanecem irregulares em termos fundiários e que foram intensamente transformados em seus aspectos morfológicos para atender às necessidades de seus moradores.

### 3 Os desafios na implementação das ZEIS após a aprovação do Plano Diretor

Esta seção aborda as dificuldades enfrentadas na regulamentação das ZEIS, desde sua inserção no PDPFor de 2009. Após a expectativa criada pela discussão dos princípios e instrumentos do EC, ampliou-se a crença de que as cidades poderiam ser menos injustas, viabilizando-se a regularização fundiária, o combate à especulação imobiliária e a gestão democrática. Contudo, novas dinâmicas ocorreram, revelando as dificuldades para a implementação desse instrumento. Não obstante os conteúdos do PDPFor, estabelecendo tipos, limites e procedimentos para que as ZEIS fossem implementadas, havia a necessidade de medidas normativas para a sua devida regulamentação.

A aprovação do PDPFor, em 2009, se deu no mesmo ano em que Fortaleza foi escolhida como uma das sedes da Copa de 2014, inaugurando-se uma fase de predomínio do projeto sobre o processo de planejamento. Cada vez mais, houve a dissociação das políticas urbana e habitacional, à medida que os novos projetos implicavam em remoções, sem qualquer alternativa de reassentamento para os moradores atingidos.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> PEQUENO, R. Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Orgs.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares [livro eletrônico]: observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020*. São Paulo: FAUUSP, 2020; PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022; PEQUENO, R. Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação seletiva e governança conflituosa. In: PEREIRA, A. Q.; COSTA, M. C. L. (Org.). *Reforma urbana e Direito à Cidade – Fortaleza*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 61-94.

Merece destaque a comunidade do Lagamar, uma das maiores e mais precárias de Fortaleza, situada entre o aeroporto da cidade e a Aldeota, que foi excluída no apagar das luzes da aprovação do PDPFor. Como reação, a comunidade mobilizou-se, pressionando o Executivo municipal para que a comunidade fosse reincorporada ao plano. A opção feita pela gestão na implementação de grandes projetos era evidente, dado que o Lagamar se posicionava ante algumas obras de mobilidade que interligavam o setor turístico e hoteleiro de Fortaleza à Arena Castelão e ao aeroporto.<sup>30</sup> Por conta das pressões populares e dos apoios institucionais obtidos, o Lagamar retornou ao *status* de ZEIS a partir do projeto de lei complementar publicado em dezembro de 2009, cujo artigo 5º indicava que obras atreladas à Copa seriam aprovadas desde que contassem com a anuência do conselho gestor da ZEIS.

Após esse episódio, algumas comunidades na condição de ZEIS reconheceram a importância de sua regulamentação, mas era necessário um processo prévio que possibilitasse a eleição de um conselho gestor e a elaboração dos PIRFs, reunindo diagnóstico, plano urbanístico, plano de regularização fundiária, plano de fortalecimento social e político e plano de geração de trabalho e renda. Para esses serviços, era necessário recursos financeiros, assim como o levantamento planialtimétrico cadastral, contendo a topografia e as informações sobre todos os domicílios da comunidade.

Diante de situações conflituosas envolvendo questões territoriais, a garantia do tempo mínimo necessário para a elaboração dos PIRFs e a mobilização da comunidade envolvida passaram a ser condicionantes para que os processos fossem bem conduzidos. Afinal, depois de aprovadas, as ZEIS tornaram-se alvo de disputas fundiárias entre o setor imobiliário e os movimentos sociais, considerando os objetivos desse instrumento.

No início da década de 2010, algumas tentativas foram levadas adiante sem sucesso. Foram constatados problemas no papel exercido pelo poder local, como a indefinição de corpo técnico responsável pela condução do processo e a falta de dotação orçamentária para a contratação de consultoria. Ademais, não houve a intenção de conduzir um debate mais amplo, que reunisse as comunidades ZEIS para definir diretrizes gerais para a sua regulamentação. Fato é que, após a aprovação do PDP, o plano foi engavetado, havendo um silenciamento institucional a respeito da implementação das ZEIS, bem como diante do predomínio de intervenções associadas aos megaeventos, especialmente de mobilidade urbana, como o VLT e os equipamentos turísticos.

<sup>30</sup> PASSOS, M. A. *A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social*. Fortaleza, 2013. 237f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2013.

Com o tempo, as ZEIS ganharam eficácia como estratégia de proteção às tentativas de remoção de comunidades em função de interesses privados. Dentre as situações ocorridas, merece destaque o caso do Serviluz, comunidade localizada ao lado da Beira Mar e do Porto do Mucuripe que, no início dos anos 2010, passou a ser cobiçada pelo governo estadual e pelo setor produtivo para instalação de um estaleiro. A prefeita Luizianne Lins (PT) manifestou-se publicamente em defesa do Serviluz em função da condição de ZEIS dessa comunidade litorânea e, em meio à disputa política entre as diferentes esferas de governo, a ZEIS do Serviluz conseguiu resistir às pressões.

Esse episódio revela as dificuldades institucionais no âmbito da prefeitura, em se tratando da implementação da política urbana. Afinal, a quem caberia naquele momento a responsabilidade pela regulamentação e implementação das ZEIS? Some-se a isso a dissociação entre as políticas urbana e habitacional, a qual se refletiu no PLHIS-FOR elaborado entre 2011 e 2012.

Dois pontos merecem destaque nos conteúdos do PLHIS-FOR no sentido de favorecer a luta pelas ZEIS: a ênfase dada às favelas, viabilizando a elaboração de um novo censo de comunidades, atualizando dados obtidos em 1991 e ampliando o universo dos assentamentos urbanos precários para outros tipos como cortiços, loteamentos clandestinos e conjuntos habitacionais inacabados; e o mapeamento de vazios urbanos, classificados quanto à localização e o acesso à infraestrutura, que poderiam ser convertidos em ZEIS vazio em atenção ao levantamento oficial feito pelo município.

Todavia, outros elementos revelam que as estratégias de democratização da terra urbanizada presentes no PDPFor de 2009 foram amplamente negligenciadas pelo município: a desconsideração das ZEIS do tipo favela como instrumento urbanístico, estabelecendo alguma ordem de prioridade frente ao conjunto de favelas da cidade, e a não adoção das ZEIS vazios como mecanismos que viabilizassem a construção de conjuntos habitacionais com melhores condições de inserção urbana.

Ademais, não houve qualquer vinculação entre as ZEIS e as ações conduzidas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), entre 2009 e 2012. Predominaram como fatores na indicação das ações desse programa a realização de grandes obras públicas de drenagem urbana, obras de mobilidade vinculadas ao uso turístico da cidade e a conclusão de obras inacabadas.<sup>31</sup> As ZEIS foram totalmente desconsideradas e só voltaram a ser tema de debate quando alguma comunidade reconhecida como tal esteve sob ameaça de despejo forçado, quase sempre constituindo uma resistência

<sup>31</sup> PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

pontual. Na época, boa parte dos movimentos de moradia foi paciente com a administração da prefeita Luizianne Lins do PT (2005-2012). Teria sido o tempo de prosseguir na luta pela implementação das ZEIS, dando continuidade aos debates ocorridos na conferência do PDP, quando havia diálogo entre a prefeitura e o campo popular, apesar de seus duros embates.

A partir de 2013, Roberto Cláudio (PSB) assumiu a Prefeitura de Fortaleza, com amplo apoio do Legislativo municipal e do governo estadual, na época comandado por Cid Ferreira Gomes. O empresariamento urbano<sup>32</sup> foi um dos elementos norteadores da nova gestão, trazendo uma perspectiva neoliberal, associada a mudanças nas leis urbanísticas e à implantação de grandes projetos via parcerias público-privadas. Isso não significa que o planejamento urbano passou a ser negado, pois nunca os instrumentos urbanísticos foram tão utilizados quanto nesses últimos dez anos. Porém, não havia espaço para atuar em diferentes frentes nem vontade política para a redução das desigualdades. Optou-se por uma gestão mercadofila, aberta à disseminação das PPPs e estancando a adoção de instrumentos que democratizam o acesso à terra urbanizada.

Com o novo arranjo institucional, uma nova divisão foi estabelecida: para além do controle urbano, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) assumiu a regulamentação dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano do PDPFor, notadamente aqueles atrelados às parcerias público-privadas. Por outro lado, coube ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) elaborar um planejamento estratégico de longo prazo e buscar mecanismos que promovessem a intersetorialidade na gestão. Quanto ao setor habitacional, a Secretaria de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR) passou a se restringir à gestão de ações atreladas aos grandes programas federais, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), deixando de planejar seu futuro institucional e repassando ao IPLANFOR a condução do PLHIS e a regulamentação das ZEIS.

Em 2013, o IPLANFOR criou um grupo composto por representantes de diferentes secretarias para implementar as ZEIS. O grupo identificou nove ZEIS do tipo favela, sem esclarecer quais teriam sido os critérios adotados para tal escolha. Afinal, nem todas integram movimentos reivindicatórios, ainda que estejam localizadas em áreas disputadas pelo mercado imobiliário ou possuem histórico de tentativas de remoção.

Contudo, cabe ressaltar que as intenções da SEUMA eram bem diferentes. Segundo o PDPFor de 2009, haveria a perda de 5% a cada ano da área municipal

<sup>32</sup> HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 39, p.48-64, 1996.

reconhecida como ZEIS vazia, destinada à implementação de projetos habitacionais. Muitas dessas ZEIS vazias, situadas em áreas valorizadas, foram resgatadas pelo mercado imobiliário até 2104. Contrária à promoção de cidades socialmente justas, a SEUMA encaminhou um questionamento à Procuradoria-Geral do Município (PGM) sobre os próximos anos, dado que nenhum plano ou projeto havia sido formulado. Apesar da concordância da PGM em relação ao pleito da SEUMA, o processo não foi adiante.

Em meio às contradições reveladas pelas ações das secretarias municipais, prosseguiram as tentativas de regulamentação das ZEIS. Sob a coordenação do IPLANFOR, foi criado um grupo de trabalho (GT) com a participação de representantes das ZEIS escolhidas, de entidades, de ONGs e das universidades. A meta era a formulação de relatório sobre a situação das ZEIS, indo além daquelas chamadas prioritárias.<sup>33</sup> Esse relatório apresentou ampla análise das ZEIS em seus diferentes tipos, reunindo inúmeras variáveis socioeconômicas e urbanísticas. O IPLANFOR buscava proporcionar ações intersetoriais, utilizando as ZEIS como instrumento capaz de agregar diferentes secretarias em torno de sua regulamentação e implementação.

Dentre os debates da época, surgiram outros assuntos, como a tentativa de revogar as ZEIS vazias e a liberação dos vazios urbanos inseridos em ZEIS do tipo favela para outros fins. A utilização das ZEIS como instrumento urbanístico pelo município não foi consensual, especialmente por viabilizar o acesso à terra com infraestrutura e serviços urbanos aos menos favorecidos. No corpo funcional da prefeitura, havia técnicos contrários à adoção das ZEIS e favoráveis aos interesses do mercado imobiliário. Ao final, os integrantes do GT produziram um excelente relatório, que se tornou uma referência para os passos seguintes. O IPLANFOR facilitou todo o processo, garantindo condições para as reuniões, trazendo experiências de ZEIS em outros municípios e viabilizando a presença de técnicos de Fortaleza para repassar a experiência.

Concluído o relatório, formou-se uma comissão para elaborar os termos de referência, definindo os conteúdos, os procedimentos necessários à plena realização dos PIRFs e a composição dos conselhos gestores das ZEIS. Questões como a destinação de orçamento para a regulamentação das ZEIS e a contratação de consultoria para elaboração dos PIRFs foram amplamente debatidas, criando uma

<sup>33</sup> O Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB), vinculado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC), participou dessa comissão, representando oficialmente a instituição. Naquele momento, tomava parte de pesquisa em rede apoiada pela Fundação Ford 2014-2017 e pelo CNPq junto a outros núcleos de pesquisa do LabCidade (USP), do Praxis (UFMG) e do Observatório das Metrôpoles. Tratando-se de pesquisa-ação, o projeto considerava a escolha de cada núcleo um processo de planejamento ou projeto a ser acompanhado localmente, buscando-se inclusive atuar no apoio aos movimentos sociais envolvidos e incidir politicamente na sua condução.

atmosfera de otimismo para aqueles que viam nas ZEIS uma alternativa concreta de reverter o quadro de desigualdades que assola Fortaleza. Seria uma oportunidade para formar um corpo técnico na prefeitura, com profissionais para atuar na assessoria técnica em planejamento urbano e habitação de interesse social. Todavia, essa esperança se desfez quando foram anunciadas as condições de contratação das equipes técnicas, os tempos para a realização dos serviços e a composição dos conselhos gestores. Ao invés de até 24 meses inicialmente propostos pelo GT, o gabinete do prefeito decretou que os trabalhos seriam realizados em períodos de até quatro meses, com possibilidade de aditamento de até dois meses.

Membros das universidades (UFC, UECE e UNIFOR) e do IFCE atuariam como consultores contratados sem licitação, por meio de convênios interinstitucionais. Por outro lado, em substituição aos representantes das universidades nos conselhos gestores, foi garantida a presença de um vereador em cada ZEIS, possíveis beneficiários políticos dos debates nas comunidades.

Representantes dos movimentos sociais, de assessorias, ONGs e da universidade envolvidos nos debates sobre a regulamentação das ZEIS reagiram negativamente diante da situação, reconhecendo a potencial e irreversível perda de qualidade do processo de elaboração dos PIRFs. Contudo, os planos foram elaborados em pouquíssimos meses, sem qualquer estratégia de mobilização dos moradores, desfazendo a expectativa mantida por alguns anos de que seria viável a adoção de instrumentos de combate às desigualdades socioespaciais.

Merece destaque a tentativa da Frente de Luta por Moradia – um importante movimento social organizado depois dos megaeventos ocorridos em Fortaleza e do qual tomam parte algumas comunidades reconhecidas como ZEIS – de remediar as perdas através da eleição de um de seus membros em cada conselho gestor para atuar no acompanhamento técnico, atribuição antes prevista para os representantes das universidades que atuaram no relatório.

No curto prazo, houve a eleição dos conselhos gestores das ZEIS prioritárias e a contratação das consultorias dos seus respectivos PIRFs, fechando um ciclo de anos de lutas. Após breve capacitação dos conselheiros, em poucos meses, os processos de planejamento foram iniciados, cabendo a cada universidade três PIRFs. O PIRF correspondente à ZEIS Dionísio Torres, que seria feito pelo Instituto Federal, acabou sendo elaborado pela equipe técnica do IPLANFOR.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Inicialmente, tinham sido elencadas nove ZEIS prioritárias: Praia do Futuro, Serviluz, Mucuripe, Poço da Draga, Arraial Moura Brasil, Pirambu, Pici, Bom Jardim e Lagamar. Posteriormente, em 2016, diante de um caso escandaloso de tentativa de remoção de uma ZEIS do tipo conjunto precário, a Vila Vicentina (ZEIS Dionísio Torres), composta por 42 famílias, foi incluída, trazendo aos seus moradores a expectativa de regularização. Mais informações sobre os PIRFs elaborados para as dez ZEIS prioritárias podem ser obtidas no *link*: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

Em um prazo tão curto, pouco foi feito para envolver as comunidades. Falta-ram debates sobre o alcance das ZEIS e os desafios de sua implementação através dos PIRFs, o que requereria maior engajamento dos moradores. Ao final, muitas responsabilidades recaíram sobre os conselheiros, sem que lhes fossem garanti-dos os meios necessários para atuar. Com a rapidez da realização das consulto-rias, acelerada pela elaboração de relatórios, ficou evidente que muitos problemas seriam postergados. No atual estágio em que se encontram, aguardando aprovação na Câmara dos Vereadores de Fortaleza, há o risco de que os PIRFs não sejam implementados, configurando um enorme desperdício na luta pelo direito à cidade.

#### 4 Quais as perspectivas diante do atual estágio de implementação das ZEIS?

Nesta última parte, analisaremos os conteúdos dos PIRFs recém-elaborados e abordaremos as perspectivas de utilização das ZEIS como instrumento de demo-cratização do acesso à terra urbanizada e de garantia do direito à moradia digna. Partimos da leitura crítica dos PIRFs, elaborados em média em até seis meses, entre 2019 e 2020, considerando-se seus processos de elaboração, seus conteú-dos e seus desdobramentos.

Adotamos a premissa de que, após anos de luta para regulamentação e im-plementação das ZEIS, esses planos seriam peças fundamentais nessa trajetória, consistindo em uma verdadeira ruptura para futuros avanços na política urbana local. Um olhar otimista avistava, no curto prazo, transformações positivas no combate às desigualdades espaciais e na democratização do acesso à terra urbanizada.

Segundo os conteúdos do PDPFor, as ZEIS passariam por regulamentação, culminando na elaboração dos PIRFs, compostos por cinco instrumentos: diagnós-tico, plano urbanístico, plano de regularização fundiária, plano de desenvolvimento social e plano de trabalho e renda. Considerando a forma como seriam concebidos, os PIRFs corresponderiam a práticas de planejamento participativo, contribuindo com o aprendizado dos agentes envolvidos na condução de processos mais abran-gentes no futuro. Porém, as condições não foram as mais adequadas quanto ao tempo disponibilizado e ao acesso às informações.

Para efeito deste artigo, consideramos como fundamental no caso dos PIRFs a indissociabilidade entre processo e produto, os quais corresponderiam a um con-junto de planos setoriais também interligados e conduzidos de maneira intersetorial. Além disso, representariam uma nova etapa na implementação dos Planos Dire-tores municipais, aprofundando questões e apresentando proposições de caráter local, trazendo à tona os desafios da fragmentação do tecido social e político das cidades, plenas de heterogeneidades.

Os resultados obtidos sugerem que esse terceiro momento de consecução das ZEIS foi marcado pela descrença nas ZEIS como mecanismos capazes de reverter o quadro de desigualdades e de democratizar o acesso à terra urbanizada. Suas limitações podem ser constatadas nas situações em que o poder local não manifestou empenho na sua implementação. Ficou evidente o desinteresse político por parte da gestão municipal, quando consideramos: o tempo de quatro meses disponibilizado às consultorias para realização dos PIRFs, as condições precárias de mobilização das comunidades, as efetivas perspectivas de regularização fundiária das comunidades inseridas nas ZEIS, o orçamento direcionado para implementar as ZEIS, entre outros aspectos.

A análise dos processos e dos produtos, a partir da leitura dos PIRFs e de entrevistas com consultores e representantes das comunidades, levanta algumas questões: quais seriam os problemas gerais detectados durante a elaboração dos PIRFs? Que equívocos deveriam ser evitados? Que lições poderiam ser aprendidas a partir desse longo processo de inclusão, regulamentação e implementação das ZEIS em Fortaleza? Passados mais de três anos da elaboração dos PIRFs, destacamos como problema de origem a ausência de um levantamento planialtimétrico cadastral (LEPAC), que determinaria a topografia da área, o sistema viário em suas dimensões, a presença de espaços vazios e equipamentos e, especialmente, identificaria todas as unidades domésticas presentes nos respectivos territórios, associadas às respectivas habitações e terrenos, às quais seriam agregadas informações básicas. Sem esses dados, avaliamos que é impossível avançar na compreensão da realidade da comunidade. E, sem essa análise, como efetivamente formular proposições nas diferentes dimensões previstas nos PIRFs?

A solução adotada pelas consultorias das universidades e pelo IPLANFOR foi a elaboração de uma leitura técnica a partir de dados secundários obtidos junto à prefeitura, coletados para outras finalidades e em tempos passados. Também foram realizadas oficinas de diagnóstico junto às comunidades, obtendo-se leituras qualitativas superficiais. Devido às dificuldades em juntar as diferentes leituras e à exiguidade do tempo, a qualidade dos diagnósticos ficou comprometida. Muitos problemas encontrados nessa fase ocorreram por conta da fragilidade dos dados oferecidos pela prefeitura.

No esforço para buscar alguma aproximação com a realidade, foram realizados estudos qualitativos participativos, partindo-se para generalizações indevidas, considerando-se a grande diversidade existente entre as comunidades consideradas. Assim, sem que houvesse possibilidades para que os moradores contribuíssem com suas impressões, ficou comprometido o entendimento da situação existente nas comunidades.

Outro problema diz respeito à precoce desatualização dos conteúdos dos planos, seja pela qualidade das informações utilizadas ou pela demora na análise dos relatórios pelos técnicos da gestão municipal. Por vezes, constatou-se que o comprometimento da qualidade dos PIRFs em função do prazo mínimo para discussão com a comunidade poderia ter sido atenuado se o tempo da devolutiva por parte do poder público fosse menor. Houve verdadeiros excessos burocráticos, que evidenciaram as fragilidades dos arranjos institucionais responsáveis pela gestão desse processo, além da longa espera pela discussão e aprovação na câmara municipal.

Ao final da elaboração dos PIRFs, tem-se uma nova etapa que poderá trazer mudanças aos seus conteúdos. Afinal, ao chegar às mãos dos vereadores, tendem a ocorrer uma nova discussão e possíveis alterações, dadas as especificidades trazidas em cada projeto de lei específico para cada ZEIS a ser implementada. Finalizados em 2020, no início de 2023, eles ainda aguardam aprovação.

A opção pela supressão da fase preparatória de sensibilização da comunidade e o pouco tempo para a elaboração do diagnóstico resultaram no esvaziamento do processo participativo já nas fases iniciais. Progressivamente, o descolamento entre o planejamento e o cotidiano da comunidade derivou na descrença da eficácia dos instrumentos. Contudo, alguns representantes das ZEIS ainda resistem e insistem na sua implementação, apesar dos resultados obtidos. Ainda com relação ao curto prazo para a elaboração dos planos, a descontinuidade do processo devido às interrupções burocráticas foi uma debilidade recorrente, interferindo diretamente na desmobilização e, até mesmo, resultando no abandono de alguns representantes das comunidades envolvidas.

Quanto à integração entre os quatro planos setoriais, ainda que todos os planos partam de um único diagnóstico para cada ZEIS, os desdobramentos em termos propositivos foram diversos, conforme o propósito de cada plano. Ademais, é frágil a interligação entre os conteúdos dos planos setoriais, apesar de tratarem de um mesmo território, cabendo, portanto, uma fase posterior de compatibilização. Por outro lado, a análise dos conteúdos de cada plano demonstrou diferenças no grau de aprofundamento das proposições, prevalecendo a superficialidade das propostas.

Nos planos de regularização fundiária, parte-se da diferenciação para cada uma das ZEIS prioritárias entre as áreas públicas e privadas, regularizáveis ou não, indicando-se o tipo de instrumento adequado. Em alguns casos, por conta de processos já iniciados em áreas consideradas como patrimônio da União, a disponibilidade de informações favoreceu a estruturação de um plano de regularização mais avançado.

Contudo, para a maioria das ZEIS, ainda é necessário maiores detalhamentos quanto à propriedade da terra a ser regularizada relacionada a cada unidade doméstica para evidenciar qual seria a parcela de cada família, atendendo aos

parâmetros da normatização especial de parcelamento, uso e edificação do solo. Além disso, diante das precariedades habitacionais percebidas nos diagnósticos, observou-se que as propostas de regularização fundiária tendem a enfrentar um enorme desafio, considerando-se a ocupação do lote, as condições sanitárias e de conforto ambiental e a estabilidade construtiva.

Observamos que os planos de fortalecimento comunitário e de geração de trabalho e renda novamente revelam que esse tipo de “plano-produto”, com conteúdos oriundos de reflexões pouco aprofundadas, mesmo que provenientes de consultores bem-intencionados, quase não contribuem para a transformação social e política. Caberia aos mesmos discutirem as responsabilidades dos diferentes agentes, especialmente do Estado, que progressivamente se exime de suas atribuições como gestor nas ações de combate à desigualdade. Seria possível ainda afirmar que, considerando-se a situação de pobreza urbana em cada comunidade, a implementação desses planos setoriais independeria da própria condição de ZEIS, podendo estes ser aplicados a inúmeras outras comunidades.

Por outro lado, imagens aéreas mostraram uma maior adequação entre a situação existente e as ideias dos planos urbanísticos. Apesar de desatualizadas, corresponderam em grande parte aos elementos da forma urbana presentes nas ZEIS. Contudo, caso houvesse um LEPAC, índices como as taxas de ocupação, os recuos, os gabaritos e os índices de permeabilidade do solo contribuiriam para o desenho de proposições para melhorias habitacionais de baixo custo com assessoria técnica.

Via de regra, foram adotados como variáveis para estabelecimento de padrões minimamente aceitáveis o tamanho do lote, a testada do lote e a largura da via lindeira. Com a junção desses três elementos de análise, foi possível reconhecer os setores com maior precariedade, com necessidade de remoções e remanejamentos. Cada um deles deveria ser alvo de estudos mais aprofundados, verificando-se as reais necessidades de remanejamento e remoção, as possibilidades de relocação e os remembramentos. Retoma-se aqui o chamado problema de origem na ausência de um levantamento planialtimétrico e na consequente superficialidade e imprecisão dos diagnósticos.

A dissociação entre as ZEIS favela e as ZEIS vazios também precisa ser discutida. Apesar da proximidade das suas localizações, estas não foram oficialmente reconhecidas para atender às demandas habitacionais. Os PIRFs até indicam a necessidade de incluir novas áreas para reassentar famílias removidas por conta da urbanização e por não atenderem aos padrões urbanísticos estabelecidos. Resta saber como se dará a aprovação na Câmara da destinação desses vazios para reassentamentos, especialmente nos vazios situados em áreas de valorização imobiliária.

A análise das respostas trazidas pelas proposições também revela insuficiência na promoção de melhorias habitacionais e na solução de precariedades urbanísticas. Nesse sentido, reconhecemos alguns pontos nevrálgicos relacionados aos conteúdos urbanísticos dos PIRFs associados à questão da moradia. Diante da localização privilegiada das ZEIS em recente processo de elaboração do PIRFs, no atual contexto de empobrecimento de sua população pelo qual passa Fortaleza, constata-se nos assentamentos urbanos precários um aumento do déficit habitacional e da inadequação domiciliar. São muitos os casos de aluguel informal e de mais de uma família convivendo na mesma moradia. Nesse sentido, levantamentos mais completos das unidades domésticas e da situação de propriedade dos imóveis devem ser elaborados, de modo a incluir esses grupos na demanda a ser atendida.

Há ainda a necessária urbanização das áreas com alta densidade, a partir das quais também será gerado um incremento de famílias a serem reassentadas. Contudo, o local de reassentamento ainda não foi definido. Apesar de haver estudos apontando inúmeras possibilidades, ainda não há qualquer encaminhamento. Se considerarmos o valor imobiliário das áreas onde algumas ZEIS se inserem, dificilmente haveria a relocação nas proximidades, decorrendo no desmantelamento de vínculos sociais historicamente construídos. Seria o caso de que as ZEIS vazias fossem priorizadas ou que novas viessem a ser propostas, garantindo condições de desadensamento, urbanização e reassentamento das áreas, reduzindo os danos na vida de famílias atingidas.

Caberia o progressivo aumento das ZEIS vazias, incluindo alguns vazios urbanos com infraestrutura mapeados no PLHIS-FOR de 2012. Do contrário, prevalecerão as remoções e o reassentamento em periferias distantes, atingindo desde famílias “beneficiadas” por projetos em áreas de risco àquelas negativamente impactadas por grandes projetos e por intervenções atreladas às operações urbanas consorciadas. Vale lembrar que, durante a elaboração dos PIRFs, estávamos diante de graves mudanças na produção habitacional, marcadas pela disseminação das parcerias público-privadas, pela retração das políticas habitacionais de interesse social, assim como pela expansão da favelização e de outras formas precárias de moradia. Diante da ausência de investimentos públicos nas diferentes esferas de governo, as perspectivas de implementação das ZEIS eram mínimas. Contudo, apesar de todas as adversidades, movimentos e comunidades ainda insistem e resistem frente às pressões do mercado imobiliário e do Estado.

Por um lado, recomendamos a definição de critérios para que as ZEIS do tipo favela se tornem alvos prioritários de políticas de urbanização de favelas. Por outro lado, que novos, muitos e diversos outros vazios urbanos sejam reconhecidos como ZEIS tanto para reassentamento de famílias atingidas por intervenções urbanísticas quanto para a provisão habitacional de interesse social, atendendo

às demandas de grupos menos favorecidos. Afinal, estamos diante de um país em reconstrução, que busca recompor suas políticas públicas desmontadas desde o golpe de 2016, que levou ao *impeachment* a presidenta Dilma Rousseff. Este país que se reconstrói, aposta na criação e na retomada de medidas e ações que possam confrontar o histórico processo de urbanização tão incompleto, desigual e injusto e, assim, transformar a realidade das nossas cidades.

## 5 Considerações finais

Neste artigo, buscamos resgatar o processo de inclusão das ZEIS na política urbana de Fortaleza. A partir da adoção da periodização como recurso de método, visualizamos duas rupturas: a aprovação das ZEIS como instrumento urbanístico no Plano Diretor de 2009 e a controversa elaboração dos PIRFs, iniciada em 2019.

Muitos são os problemas detectados ao longo desta acidentada trajetória. No primeiro período, foram recuperadas as ideias iniciais da flexibilização dos parâmetros urbanísticos na legislação municipal. Em seguida, superada a barreira da inclusão no PDPFor, constatamos algumas situações conflituosas entre o poder local, gestor do processo de planejamento, e os movimentos sociais e comunidades, que representam a população a ser beneficiada com a integração do instituto das ZEIS à Lei do Plano Diretor.

Chamou atenção o papel dos setores imobiliário e da construção civil, que interferiram indiretamente no processo, atuando nos bastidores, quase nunca aparecendo como protagonistas, mas com ações que impediram a implementação das ZEIS. O papel de antagonista ao uso dessas zonas especiais tem sido assumido por alguns setores da prefeitura a serviço de interesses privados, atuando na facilitação de desregulações na legislação urbanística, adulterando decisões acordadas entre as partes envolvidas, reduzindo o tempo para elaboração dos planos, retardando a tomada de decisões e reduzindo – ou mesmo não liberando – recursos financeiros para que esse zoneamento de caráter includente viesse a ser adotado.

A análise desenvolvida neste trabalho não abrange o impacto das ZEIS na cidade, visto que a fase de implementação ainda não chegou a se efetivar. Contudo, os conteúdos presentes nos PIRFs são suficientes para antever perspectivas pouco alvissareiras para atingir seus objetivos. Para além da falta de engajamento dos gestores municipais, destacamos, entre outros problemas, a imprecisão dos diagnósticos realizados a partir de dados secundários, a ausência de LEPAC e o reduzido intervalo de tempo para elaboração dos planos integrados, desdobrando-se em dificuldades para que a intersectorialidade ocorresse.

O longo tempo percorrido, de cerca de 20 anos, desde a luta pela inclusão das ZEIS no PDPFor até a recente elaboração dos PIRFs, contribuiu sobremaneira para a desmobilização dos movimentos sociais e comunidades, restando aos

apoiadores e a algumas lideranças a insistência em resistir em defesa da utilização do instrumento. Apesar de não ter sido feita nenhuma enquete junto aos moradores das comunidades, sua reduzida presença nas reuniões evidencia o desencanto com o processo. Até mesmo os conselheiros demonstraram, nas entrevistas que realizamos, certa desconfiança com o alcance das diretrizes apontadas nos PIRFs. Dentre os fatores que contribuíram para essa descrença, destacamos as alterações ocorridas no início da elaboração dos PIRFs, incluindo novos atores que não tomavam parte das discussões, como vereadores e gestores; e a presença de setores da gestão municipal nos debates, inclusive como conselheiros, reconhecidamente contrários à implementação das ZEIS.

Os conteúdos dos PIRFs, em si, não apresentam soluções voltadas para a regularização fundiária com maior precisão, muito menos para superar as precariedades dos assentamentos mediante obras de infraestrutura, tratamento das vias, equipamentos sociais e melhorias habitacionais. Apenas, sugerem a necessidade de novos projetos, de acordo com as diretrizes propostas. Diante da indefinição da aprovação dos PIRFs pelos vereadores, os representantes das ZEIS prioritárias têm pressionado o Legislativo para que seja tomada uma posição, evitando que os conteúdos dos planos se tornem ainda mais defasados. A criação de fórum das ZEIS poderia ser uma estratégia para manter em uníssono aquelas que foram consideradas prioritárias.

Enquanto movimento social, a bandeira das ZEIS continua em pé, reunindo representantes e apoiadores presentes desde o início da luta por sua regulamentação. Seria importante que outros assentamentos já demarcados como ZEIS também se agregassem a esses espaços de debate e reivindicação, assim como os que pretendam ser reconhecidos na mesma condição. Sem a definição dos próximos passos, algumas comunidades têm sido surpreendidas com novas intervenções urbanísticas conduzidas pela prefeitura, as quais foram discutidas nos PIRFs. Casos ainda mais graves correspondem à execução de operações que haviam sido definitivamente rejeitadas nas reuniões dos conselhos.

Graças aos apoios obtidos junto a entidades, assessorias técnicas, ONGs, setores progressistas das universidades, defensoria e ministério públicos, o movimento social em torno das ZEIS tem demonstrado capacidade de resistir frente às pressões e de reagir diante de reveses. Por meio da ocupação de espaços de debate, seus representantes conseguem manter viva a luta pelas ZEIS. Merece destaque uma das lideranças desse movimento, que, na última eleição municipal, se elegeu vereadora, tomando parte de um mandato coletivo de mulheres negras pelo PSOL e que tem sido uma voz forte e potente na luta pela implementação das ZEIS.

Mesmo diante das dificuldades na efetivação desse instrumento urbanístico, reconhecemos nas ZEIS uma importante ferramenta de luta pelo direito à cidade,

por meio da qual as comunidades buscam se fortalecer para resistir às pressões do Estado-Capital.<sup>35</sup> Ultrapassando os procedimentos burocráticos, as ZEIS poderiam assumir a condição de territórios populares que lutam e resistem pelo direito à cidade, enfrentando os interesses de grupos poderosos atrelados às estruturas de governo.

Por fim, cabe mencionar o recente exemplo da ZEIS do Cais do Porto, que sinaliza uma perspectiva otimista, uma verdadeira luz no fim do túnel. Ao serem ameaçadas de remoção em função de projetos estruturantes propostos pelo governo municipal, as comunidades dessa ZEIS, que não foi considerada prioritária, buscaram apoios para efetuar um processo de planejamento participativo. De modo processual, ao longo dos últimos anos, foram realizadas atividades visando conter os interesses daqueles que buscaram promover o despejo de centenas de famílias, desfazendo toda uma história socialmente construída naquele setor da cidade.

Rodas de conversa, debates, formações, intercâmbio de experiências com comunidades alvo de remoções, audiências públicas, pareceres técnicos, levantamentos de dados, entrevistas com antigos moradores, saraus, mostras de vídeo e outras atividades somaram-se e resultaram em um material que uniu o saber técnico e o conhecimento popular, constituindo um riquíssimo registro da realidade e acervo de ideias. Através desse processo de planejamento popular bem-sucedido, ameaças de despejo foram repelidas, e práticas opressivas, desmascaradas. Obteve-se uma forte coesão entre os moradores, consolidando a apropriação de conhecimentos a respeito de seus direitos, de descoberta de vocações como lideranças, de distribuição de tarefas e de troca de conhecimentos e cooperação com outros setores da cidade.

Com a assessoria técnica de laboratórios de pesquisa, grupos de extensão, escritórios de direitos humanos, coletivos e assessorias, entre outras instituições, foi elaborado o Plano Popular da ZEIS do Cais do Porto, um verdadeiro instrumento de negociação dessas comunidades, reunindo seus anseios em torno de temas como a melhoria das condições de moradia, a segurança de posse da terra, a recuperação, a proteção e a preservação ambiental, a implantação de infraestruturas, equipamentos e espaços livres, o desenvolvimento cultural, o fortalecimento comunitário e a adoção de práticas de economia solidária.

Diferentemente das chamadas ZEIS prioritárias, que tiveram seus espaços de debate progressivamente esvaziados, o processo de elaboração do Plano Popular da ZEIS do Cais do Porto conseguiu se sustentar, atingindo seu principal propósito: a permanência no território. Não se trata de um instrumento oficial. Não há

<sup>35</sup> ROLNIK, R. *et al.* (Org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

significado jurídico no sentido de garantir a posse da terra aos seus moradores. Contudo, trata-se de um processo de planejamento territorial dos mais verdadeiros, a ser adotado como referência para a formulação de políticas públicas destinadas a comunidades ameaçadas de remoção e em luta por uma cidade socialmente mais justa e menos desigual.

---

### **Implementation process of the zones of special social interest in Fortaleza: between setbacks and challenges**

**Abstract:** Faced with the conditions of urban and housing precariousness that plague hundreds of slums in Fortaleza and the presence of countless urban voids in the landscape that characterizes the capital of Ceará, this paper aims to rescue the implementation process of Special Social Interest Zones (SSIZ), using periodization as a methodological resource. First, we rescued elements that suggest attempts to make urban tools more flexible in the face of the local reality, culminating in the approval of the SSIZ in the Master Plan in 2009. Then, we approached the regulation process that precedes the Integrated Land Regularization Plans (ILRPs) of the priority SSIZ until 2019, highlighting the challenges and setbacks faced by its residents and supporters. Finally, we analyze the contents and practices linked to the formulation of these plans, completed in 2020 and still awaiting approval by the legislature, without their impacts being investigated. The results expressed in this work correspond to findings obtained in research practices and outreach actions carried out in the last 20 years, in which the SSIZ were the object of continued investigation on the scope of urban planning in facing inequalities.

**Keywords:** Special Social Interest Zones. Slums. Land regularization. Master plan. Fortaleza.

---

## Referências

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 10 de dezembro de 1979*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso: 25 abr. 2023.

BRASIL. A. B. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. São Paulo, 2016, 263f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo São Paulo: 2016.

CEARÁ (Governo Estadual). *Adensamentos Favelados de Fortaleza*. Fortaleza: Secretaria de Trabalho e Ação Social/Cohab-CE, 1992.

FORTALEZA (Prefeitura Municipal). *Plano Local habitacional de interesse social de Fortaleza*. Fortaleza: Fundação Habitafor, 2013.

FORTALEZA. *Lei Municipal Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Plano Diretor Participativo (PDPFor). Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

MATTOS, F. C.; *ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana*. São Paulo, 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo: 2017.

- MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: CEF, 2007. p. 416-434.
- MORAES, D. A. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE*. João Pessoa, 2019. 279f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2019.
- PASSOS, M. A. *A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social*. 237f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2013.
- PEQUENO, R. *Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza*. São Paulo, 2002. 353f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.
- PEQUENO, R.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cadernos Metrôpole (PUCSP)*, v. 14, p. 485-506, 2012.
- PEQUENO, R. et al. Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- PEQUENO, R. Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Org.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares [livro eletrônico]: observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020*. São Paulo: FAUUSP, 2020.
- PEQUENO, R. Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação seletiva e governança conflituosa. In: PEREIRA, A. Q.; COSTA, M. C. L. (Org.). *Reforma urbana e Direito à Cidade - Fortaleza*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 61-94.
- ROLNIK, R. *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do MCMV?* Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- ROLNIK, R. et al. (Org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2013.
- SANTAROSA, J.; ANCONA, A. *Guia para regulamentação e implementação de zonas especiais de interesse social – ZEIS em vazios urbanos*. Brasília: MCidades, 2009.
- SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. 285f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel/FAPESP, 1997.

---

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

PEQUENO, Renato. Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 63-90, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART03

---

# As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo

## Ana Clara de Almeida Pimenta

Mestre e Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com bolsa CNPq. Pesquisadora do NESEFI – Núcleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças da UFSCar. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela FDSM. Graduada em Direito. *E-mail:* ana.apimenta@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8586-936X>.

## Júlio Cesar Donadone

Professor titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Coordenador do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI). Foi pesquisador visitante na *University of California Berkeley* (1998 e 2018) e na *EHESS – École des Hautes Études en Sciences Sociales/Paris* (2005). *E-mail:* julio@dep.ufscar.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2129-0129>.

---

**Resumo:** A intrusão das finanças no espaço construído coloca em destaque os projetos de revitalização das áreas centrais. Considerados como essenciais para projeção da cidade na arena global, esses projetos emergem da tensão dialética entre movimentos que lutam pela concretização do direito à cidade e a apropriação desses projetos pelo capital financeiro. Inserida nessa equação, a recente coalizão do poder público com agentes privados para reconstituição do centro e construção de moradias incide em uma “nova fórmula” destinada a viabilizar operações urbanas e “destravar” localidades que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital. Diante desse cenário, este artigo propõe analisar o processo de financeirização em ZEIS e como se inter-relaciona com o processo de gentrificação. A partir de um estudo de caso da política de revitalização na região da Luz, em São Paulo, executada através de uma parceria público-privada, pretende-se analisar como essa forma híbrida de planejamento e execução de políticas habitacionais permite que o capital financeiro aterrisse em espaços que seriam considerados mercados contestados. A principal hipótese que permeia o trabalho consiste na afirmação de que as ZEIS despontam como novas fronteiras de extração de excedentes, rentáveis e lucrativas. Todavia, no epicentro desse fenômeno, há moradores com forte vínculo com o local que constituem movimentos de resistência.

**Palavras-chave:** ZEIS. Financeirização. Gentrificação. Políticas habitacionais. Parceria público-privada.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Métodos e coleta de dados – 3 Referencial teórico – 4 Considerações finais – Referências

---

# 1 Introdução

Nas últimas décadas, as metamorfoses operadas no padrão de competição e acumulação das formas de capitais engendraram um rearranjo na conformação das políticas urbanas (ROYER, 2009). A nova modelagem econômico-ideológica, originada a partir do ideário de predominância das finanças, redundou em consequências não desprezíveis para produção do espaço urbano, ensejando sua virtualização como mercadoria e em novos modos de acomodação das forças que permeiam os conflitos travados em torno da apropriação do espaço (HARVEY, 2013; SANFELICI, 2013).

Nesse cenário, a confluência entre Estado e capital financeiro edifica-se como importante engrenagem no mosaico urbano financeirizado. A coalizão entre esses agentes, aliada ao modelo de planejamento estratégico das cidades, resultou em uma “nova fórmula”<sup>1</sup> voltada a viabilizar projetos de intervenção urbana. Incluídas nessa equação, as políticas de revitalização e reestruturação do espaço construído, capazes de beneficiar a cidade de forma universal, promovendo a integração de áreas ditas degradadas, cumprem, curiosamente, uma dupla função. Em que pese essas ações estejam presentes nas pautas de diferentes movimentos que lutam pela concretização do direito à cidade e pela efetivação do direito à moradia, é possível entrever uma disputa tensionada, ocupada, de um lado, por grupos que lutam pela consubstancialização da versão redistributiva desses projetos e, de outro, por grupos que demandam a reconfiguração ininterrupta do tecido metropolitano, transformando-o em um novo portfólio que possibilita a expansão das fronteiras do capital (PEREIRA, 2015).

Imersas nesse contexto, as áreas centrais têm sido palco de profundas transformações. Ocupando uma posição de destaque em agendas políticas, a revitalização dessas áreas, apresentadas, por vezes, como degradadas ou abandonadas, ganha relevo pela ampla capacidade de projetar a cidade na arena financeira internacional. Difundidas de forma positiva, essas intervenções de reestruturação urbana seriam capazes de reconfigurar a imagem da cidade, atrair investimentos, além de exercer uma importante função social, despertando um sentimento de “patriotismo urbano” nos cidadãos (VAINER, 2013). Paralelamente a essa disputa discursiva, localizado no epicentro dessas áreas há um contingente significativo de pessoas que possuem um vínculo identitário com o local, mas que acabam sendo obrigadas a se deslocar em razão da elevação dos custos e serviços gerados por esses processos. Essas políticas de revitalização aparecem ancoradas a um

<sup>1</sup> A terminologia “nova fórmula” é utilizada em: FIX, Mariana. *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo*. Disponível em: [http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix\\_formulamagicaparceria.pdf](http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf). Acesso em: 10 jan. 2023.

novo patamar de controle da terra que desponta de maneira complexa e cheia de nuances: a dimensão simbólica que ocasiona a mutação social desses espaços, descaracterizando-os enquanto territórios populares (PEREIRA, 2015).

Introduzidas de forma inovadora no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem-se como fronteiras urbanas demarcadas em uma tentativa de barrar esses processos centrífugos de exclusão físico-espacial nas cidades (GATTI, 2015). Embora seja dotada de um caráter ambivalente (PEREIRA, 2015), a Lei nº 10.257/2001 lançou as bases para a consolidação de uma cidade justa, includente e democrática. Estabelecidas no Plano Diretor Estratégico de 2002 de São Paulo, as ZEIS, entre suas distintas classificações, se constituem como territórios de resistência e apregoam o reconhecimento e a consolidação de assentamentos informais, intensificando a ocupação do espaço construído, especialmente em áreas centrais dotadas de ampla infraestrutura, por setores da população que, por vezes, se encontram impossibilitados de acessar a moradia via mercado.

Exemplo emblemático do processo acima descrito é a demarcação dessas áreas pela Lei de Zoneamento no centro expandido de São Paulo, garantindo o acesso à terra urbana dotada de infraestrutura e ampliação de Habitação de Interesse Social (HIS). Inserida na demarcação de ZEIS III e V, a região da Luz, uma das últimas remanescentes da estrutura fundiária da cidade de São Paulo, tornou-se recentemente objeto de mais um projeto de revitalização. Através de uma parceria público-privada, a ação governamental objetivou a construção de 3.863 unidades habitacionais, divididas entre Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Moradia Popular (HMP). O projeto foi direcionado a famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos. Utilizando mobilização ostensiva da força, em maio de 2017 foi deflagrada a Operação Redenção, destinada ao combate do tráfico de drogas. Nessa ocasião, sob elaborada justificativa de administração das vulnerabilidades sociais, o poder público iniciou um processo de demolições e desapropriações de pessoas que tinham um sólido vínculo identitário com aquele local.

Diante da perspectiva acima colocada, partindo de um estudo de caso sobre o processo de revitalização da região da Luz em São Paulo, este artigo pretende elucidar alguns aspectos do processo de financeirização e de gentrificação em ZEIS. O objetivo consiste em investigar como se dá o processo de financeirização em ZEIS e se há um processo de gentrificação na região central de São Paulo. O privilégio conferido a essa cidade como lócus de pesquisa se deve a alguns fatores relevantes, dentre eles, sua capacidade de ser ao máximo representativa dos efeitos ocasionados por determinadas políticas. Para tanto, buscaram-se investigar as dinâmicas econômico-imobiliárias e o impacto da política de revitalização através da parceria público-privada na região da Luz, verificando se há um nexo entre esses

processos. O raciocínio que orientou a escolha desta obra como objeto de pesquisa partiu da consideração da possibilidade de acompanhar de maneira próxima os acontecimentos no seu desenrolar.

A hipótese que permeia este trabalho consiste na ideia de que, embora as ZEIS tenham sido projetadas para serem um enclave, garantindo a permanência de determinados setores da população em áreas dotadas de ampla infraestrutura, consolidando um projeto de cidade mais justa, incluyente e democrática, as fronteiras do capital têm avançado para essas localidades, ocasionando um processo de gentrificação. Através de uma engenharia financeira edificada por meio de uma parceria público-privada, os riscos operacionais foram diluídos, e um amplo sistema de garantias foi oferecido, retroalimentando o processo de financeirização institucional. Por deter um conjunto de características próprias – dentre elas, sua fixidez e finitude –, a terra, enquanto mercadoria, não se assemelha a outros ativos. Sob esse prisma, apenas um número limitado de pessoas poderá exercer a propriedade de áreas consideradas geograficamente valorizadas (SANFELICI, 2013). Nesse cenário, as regiões centrais despontam como extenso palco de disputas por sua apropriação devido ao caráter econômico estratégico, por se constituírem como territórios vívidos e dotados de ampla infraestrutura (VAINER, 2013; PEREIRA, 2015). Sob esse prisma de análise, o Estado assume um papel de destaque, direcionando recursos e “destravando” terras que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital (SANTORO *et al.*, 2018).

Diante da abordagem que se pretende fazer, o artigo se divide em três seções, além da introdução e das considerações finais. No primeiro item, foi realizada uma breve exposição do referencial metodológico adotado. Na seção seguinte, foi apresentada uma revisão bibliográfica desenvolvendo algumas coordenadas teóricas que atuarão como fio condutor para as análises que serão realizadas ao longo deste artigo. Para alcançar o objetivo proposto, serão expostas brevemente as principais vertentes que investigam o processo de financeirização, contribuindo para compreensão das facetas que resultam em uma maior mobilidade do capital no ambiente construído. No próximo subtópico, deslocaremos o foco de análise para os aportes teóricos que investigam a disseminação do processo de gentrificação. O objetivo aqui é aclarar alguns pontos de intersecção e de embate entre essas teorias, estabelecendo alguns critérios objetivos que servirão de prelúdio para as análises desenvolvidas neste artigo. O subtópico seguinte será direcionado a uma contextualização histórico-geográfica dos processos de revitalização que ocorreram na região central de São Paulo. Por fim, na terceira seção, serão realizadas as análises e exposição dos resultados.

## 2 Métodos e coleta de dados

Foram coletados dados primários através da análise dos processos movidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Defensoria Pública, assim como das atas das audiências públicas realizadas no período e análise documental do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2014. No que diz respeito à execução da coleta de dados sobre a trajetória espacial das famílias removidas, foram analisados dados secundários extraídos de um estudo prévio realizado pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz, um coletivo composto por moradores, comerciantes locais e várias instituições criado com o objetivo de apresentar ao poder público formas alternativas às intervenções feitas no local. Foram coletados ainda dados de diferentes teses e dissertações sobre empresas, construtoras e parceria público-privada habitacional.

Optou-se pela utilização do método de estudo de caso em razão de sua alta capacidade explicativa para nexos causais e da capacidade avaliativa de fenômenos contemporâneos em contextos complexos. O recorte consiste, portanto, em um estudo empírico sobre o projeto de revitalização da região da Luz, em São Paulo. O raciocínio que orientou a escolha desta obra como objeto de pesquisa partiu da consideração da probabilidade do projeto ser reproduzido em outras localidades, por se tratar de um modelo inédito para provisão habitacional em ZEIS, além da possibilidade de acompanhar, de maneira próxima, os acontecimentos no seu desenrolar, captando os impactos simbólicos, geográficos e econômicos ocasionados por essa política urbana.

A fim de verificar se havia um processo de gentrificação no local, tomaram-se de empréstimo os três critérios de transformação do espaço, desenvolvidos por Mathieu Van Criekingen em sua tese de doutorado. São eles: (i) a inserção em um bairro degradado por diferente segmento social; (ii) a substituição da faixa etária das pessoas que ali residiam; (iii) a alteração da escolaridade das pessoas que passaram a residir no local. A coleta desses dados, conforme acima mencionado, foi realizada junto ao Fórum Aberto Mundaréu da Luz e ao LabCidade.

## 3 Referencial teórico

### 3.1 Modelos explicativos da financeirização

As mudanças vivenciadas no sistema financeiro pós-crise de 1970 contribuíram para engendrar um processo de financeirização em escala global. Como extenso campo de extração de excedentes financeiros, a produção do espaço urbano foi diretamente afetada por essa hiperextensão das finanças, ensejando a transmutação do imobiliário em ativos financeiros e a virtualização do espaço como

mercadoria. Em razão da disseminação do termo e das distintas vertentes que se firmaram no cenário acadêmico, o termo “financeirização” assumiu um caráter polissêmico, dando azo a diferentes interpretações. Tendo isso em vista, este item será dedicado a interpor uma breve discussão teórica sobre as principais vias que se difundiram e seus principais níveis de análise, delimitando, ao final, a conceituação adotada neste artigo.

Embora seja um termo onipresente em discussões de distintas áreas do saber, há ao menos cinco principais vertentes que dissertam sobre a financeirização e seus diferentes níveis de análise. A primeira delas, denominada *financeirização do capitalismo*, compreende esse fenômeno como uma nova fase do capitalismo que alterou profundamente padrões de acumulação. Autores adeptos a essa vertente (BOYER, 2000; ARRIGHI, 1994; 2003; STOCKHAMMER, 2004; PAULANI, 2008; FOSTER, 2007) afirmam que as mudanças engendradas pós-crise 1970 ocasionaram transformações consideráveis no sistema de acumulação e geração de valor, deslocando seu centro gravitacional para as finanças (CARVALHO FILHO, 2020). Em outros termos, a produção de mercadorias deixa de ser um elemento central no processo de acumulação enquanto o capital financeiro adquire cada vez mais espaço.

Destinando suas análises a um nível meso, a segunda concepção diz respeito à financeirização da gestão corporativa, também conhecida como *shareholder value*. Autores adeptos a essa abordagem (FOUD *et al.*, 2006; AGLIETTA, 2000; MUNDO NETO, 2011; CARMO; SACOMANO NETO; DONADONE, 2021) definem a financeirização como um processo centrado na maximização de valor aos acionistas. Segundo essa lógica, o principal critério de gestão das organizações é a “criação de valor acionário”, ou seja, uma dinâmica guiada para o maior retorno financeiro aos acionistas em menores lapsos temporais. Como bem indicam Peruchi, Sacomano Neto e Donadone (2022), essa definição evidencia a clara oposição entre a financeirização e o conceito clássico da empresa.

Por sua vez, a vertente que teoriza sobre a financeirização da vida cotidiana e a expropriação financeira apresenta como principal pilar a intrusão das finanças no modo de vida das famílias de menor poder aquisitivo, caracterizada, principalmente, pela expansão do crédito. Autores que dissertam sobre o tema (ERTURK *et al.*, 2007; SALTORATO *et al.*, 2014) demonstram a reconfiguração das finanças através da expansão de investimentos populares e do crédito – antes restrito às altas finanças – aos mais diversos estratos sociais.

Derivada dos estudos da geografia e do urbanismo, há uma quarta corrente que disserta sobre a “financeirização da terra e do ambiente construído”. De acordo com autores adeptos a essa vertente (SHIMBO, 2010; ROYER, 2009; AALBERS, 2008, 2016; HARVEY, 2013; SANFELICCI, 2013), a financeirização é caracterizada basicamente pela transmutação da terra em um ativo financeiro. Não por outra

razão, Shimbo (2015) descreve em sua tese o complexo que edifica esse processo de financeirização, constituído pela produção habitacional, desde sua concepção, planejamento, aquisição de terras, financiamento, construção e manutenção; pela abertura de capitais das construtoras; e pelo processo da virtualização da terra enquanto mercadoria (CARVALHO FILHO, 2020).

Por fim, há autores (WANG, 2015; LAGNA, 2016; KRIPNER, 2011) que dissertam sobre a financeirização do Estado. Essa vertente evidencia a transformação do Estado em um investidor institucional apto a operar no mercado financeiro (CARVALHO FILHO, 2020). Há, nesse caso, transmutação do modo operacional do Estado, que passa a se pautar por práticas operacionalizadas no mercado financeiro. Alguns autores denominam esse fenômeno como “*shareholding state*” ou seja, “Estado acionário”. Ao dissertar sobre o tema, Carvalho Filho (2020), fazendo alusão aos estudos de Dardot e Laval (2016), afirma que há uma mudança na governança estatal que passa a ser caracterizada por arranjos híbridos de gestão, acomodando de forma nuançada agentes públicos e privados. Em outros termos, como bem indicam os autores, o Estado é visto como uma empresa a serviço de outras empresas.

Após uma breve reflexão sobre as distintas vias teóricas que investigam o processo de financeirização, observamos que o conceito pode ser compreendido pelo nível macro, de uma forma um pouco mais genérica, e pelos níveis meso e micro, que dedicam às suas análises uma forma mais restrita. Em razão do objeto de estudo deste artigo, utilizaremos a vertente da “financeirização da terra e do ambiente construído”. A conceituação escolhida nos parece vantajosa por congrega todo o processo de construção habitacional e a gestão dessa política pública pelo Estado. Além disso, essa vertente nos permite analisar as transformações ocorridas no interior das construtoras (abertura de capital, criação de valor acionário) e as mudanças de governança ocorridas no Estado.

### 3.2 Cidades cindidas:<sup>2</sup> os múltiplos modelos explicativos sobre a gentrificação

Assim como ocorre com o termo financeirização, a gentrificação assumiu diferentes chaves interpretativas ao longo dos anos. Envoltos por eufemismos, que mascaram as complexas nuances que acompanham as disputas pela apropriação do espaço, esse processo aparece de forma multifacetada, assumindo, por vezes, seu caráter “revitalizante”, “reconstrutor”, “regenerador”, “reembelezador”, seguindo

<sup>2</sup> O termo “cidades cindidas” é utilizado em: MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial*. Tese de Doutorado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2016.

uma estratégia discursiva mobilizada para camuflar as ações centrífugas desse processo (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006; PEREIRA, 2015). Devido ao seu caráter polissêmico e à forma indistinta em que vem sendo utilizado, autores como Lees (2012) e Pereira (2014) alertam para os desafios delineados envolvendo a investigação da gentrificação e os processos que buscam medir seu dimensionamento nos dias correntes.

O processo de “regeneração” do espaço urbano constitui, hodiernamente, uma das importantes engrenagens para o reposicionamento das finanças nos perímetros circunscritos da metrópole (VAINER, 2013; SMITH, 1996; 2006). Nesse cenário, os projetos que têm como objeto a reestruturação do coração da cidade assumem especial relevo em agendas políticas devido ao caráter econômico estratégico dessas áreas e por serem capazes de conduzir a rearticulação da cidade-mercadoria<sup>3</sup> na arena global (ASCHER, 2001). Em que pese seja um mote comum em pautas de reivindicação de movimentos urbanos que pleiteiam a concretização de uma das faces do direito à cidade, esses projetos parecem ser delineados para potencializar a expansão do capital financeiro.

A dinâmica de “volta ao centro”, protagonizada por uma classe média seduzida pela excentricidade desses bairros, despontou ainda no início dos anos 1960 na Inglaterra e se tornou objeto de estudo da socióloga britânica Ruth Glass. A autora dedicou-se a investigar um movimento contracorrente, exercido pela classe média, de reocupação de áreas centrais e o conseqüente movimento centrífugo de expulsão das classes trabalhadoras residentes para outras localidades da cidade. O campo de análise da socióloga refletia os agravos originários da Segunda Guerra Mundial. As intervenções deliberadas pelo Estado objetivavam reestruturar áreas atingidas pela guerra, especialmente moradias sociais destinadas aos trabalhadores. A regeneração do ambiente construído foi tão bem-sucedida que engendrou uma onda renovatória no local. A partir da iniciativa do Estado, os proprietários de imóveis adjacentes passaram a aderir às ações de revitalização. Não obstante essas intervenções pontuais do poder público visassem recuperar as áreas em estágio de degradação, reduzindo desigualdades, a transformação de casas em apartamentos despertou o interesse de uma classe média excêntrica e reforçou alguns padrões desiguais de ocupação urbana. A elevação do custo de vida nessas localidades desencadeou um processo centrífugo de deslocamento da classe trabalhadora para outras áreas da cidade e a reocupação dos bairros centrais por agentes de um

<sup>3</sup> No âmbito dessa discussão, cumpre notar o que foi dito por François Ascher em uma reunião promovida pela Associação Viva o Centro em São Paulo no ano de 1995: “As grandes metrópoles confrontam-se cada vez mais diretamente com a concorrência urbana internacional. Elas precisam atrair investimentos internacionais, empresas estrangeiras e mão-de-obra qualificada. Para tanto, devem dispor de um ou mais centros bem conectados aos sistemas internacionais, capazes de acolher as funções econômicas estratégicas e as atividades comerciais de alto nível” (ASCHER, 2001, p. 62).

novo perfil social. A socióloga britânica intitulou o fenômeno acima descrito como “gentrificação”. O termo cunhado por Glass origina-se do radical “*gentry*”, utilizado na sociedade inglesa para referir-se a pessoas “bem nascidas”, componentes de um nobre grupo social. Novaes (2017), ao dissertar sobre o tema, pontua que Glass, “ao utilizar o termo, dá um tom irônico e crítico a esse grupo social e leva ao entendimento de que o conceito de gentrificação carrega a ideia de substituição de uma classe pela outra”.<sup>4</sup>

Em consonância com essas análises, Catherine Bidou-Zachariassen (1986) procura firmar algumas coordenadas teóricas sobre o tema e utiliza como prisma para as investigações sobre as dinâmicas de reposicionamento das finanças no ambiente construído a dimensão humana. A autora adota como ponto de partida uma análise sobre a nova feição assumida pelas classes médias no contexto das sociedades pós-industriais. A socióloga francesa aponta os efeitos diretos ocasionados pela expansão universitária e pela elevação da demanda por mão de obra qualificada para as mudanças na tessitura do mosaico urbano. Nas palavras da autora: “As camadas que vinham de famílias cujos pais tinham ocupações de baixa qualificação passaram a ter acesso à universidade e com isso houve uma forte mobilidade social”.<sup>5</sup> Bidou-Zachariassen frisa o importante papel desempenhado por esses agentes para o reposicionamento das áreas centrais no circuito do capital. Em busca de imóveis de baixo custo, dotados de localização geográfica estratégica, esses indivíduos começaram a ocupar os bairros operários centrais. A autora salienta que, como muitos desses novos habitantes advinham de famílias de *status* econômico menos elevado, residir nesses bairros, por vezes em estágio de degradação, não era considerado algo excêntrico. A presença desses “aventureiros”, como a socióloga os denomina, se fez sentir de maneira veemente, engendrando um processo de reestruturação dessas áreas, repercutindo, sobretudo, na estrutura do comércio local, direcionado agora a atender as demandas dessa nova classe. Esse processo ensejou em ondas especulativas, que, por sua vez, provocaram a modificação completa do perfil populacional das áreas centrais. A partir das proficuas análises desenvolvidas por Glass (1960), expoentes da geografia e da sociologia urbana também deram seguimento ao estudo. Nessa senda, duas importantes vertentes ganharam ressonância no debate acadêmico: a tese da demanda de David Ley (1980) e a tese da oferta elaborada por Neil Smith (1996; 2006).

<sup>4</sup> NOVAES, Patrícia Ramos. *A gentrificação periférica no Rio de Janeiro: um estudo sobre as favelas Babilônia, Chapéu Mangueira, Vidigal e Santa Marta*. Tese apresentada ao curso de doutorado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. p. 90.

<sup>5</sup> BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Gentrificação na França: considerações sobre a gênese e história do conceito na sociologia urbana francesa. *Revista e-metropolis*, Cidade, v. 7, n. 27, p. 53-59, dez. 2016, p. 55.

O conjunto de construções teóricas elaboradas por Ley indicava como principal força motriz<sup>6</sup> do processo de gentrificação as mudanças econômico-culturais operadas no tecido metropolitano. O geógrafo elegeu como campo de investigação as dinâmicas ocorridas na cidade de Vancouver na década de 1970. Ao desenvolver a teoria da demanda, o autor fundamenta seu raciocínio na reestruturação econômica, política e cultural que influenciou o regresso de determinados grupos sociais ao coração da metrópole. Em suas reflexões, Ley indica como ponto-chave a força disruptiva ocasionada pela transição da sociedade industrial para pós-industrial e a emergência de uma nova classe dotada de intenso poder simbólico que inaugurava novas formas de se viver. Outro fator citado pelo geógrafo foram as alterações políticas que ocorreram à época. A mudança na gestão municipal ressoou diretamente nos ideais que pautavam a condução do planejamento citadino. A revitalização de False Creek assume papel de destaque na gama de projetos que compunham o modelo da cidade habitável. A revitalização dessa área ocasionou a remoção de moradias direcionadas para trabalhadores classificados como “*blue collar*”, ocasionando a reocupação da área por um grupo social com *status* econômico mais elevado. Nessa linha de análise, o autor aponta para mais dois projetos que assumiram destacada importância para a gentrificação em Vancouver. O primeiro deles foi a transmutação de uma das principais avenidas comerciais da cidade em um calçadão. Embora os comerciantes locais tenham oferecido resistência ao plano “embelezador” de *Granville Street*, o programa foi implementado, ocasionando a expulsão dos varejistas em razão da elevação do valor dos aluguéis. Por fim, Ley cita como um dos pilares para o reposicionamento das finanças no ambiente construído a criação de um jardim botânico em uma prestigiada área residencial de Vancouver. Em síntese, para o autor, a soma de determinados fatores fundamentaria a explicação para o processo de gentrificação. Nesse sentido, a escolha dos consumidores seria a chave analítica para clarificar a disposição e a forma de ocupação do espaço urbano.

Por sua vez, a teoria da oferta de autoria de Neil Smith (1996; 2006) baseia-se no movimento de sístole e diástole do capital<sup>7</sup> nos perímetros circunscritos da metrópole. Em que pese a escolha dos consumidores exerça alguma influência no desenrolar do processo de gentrificação, o autor afirma que é importante que não tomemos os efeitos pela causa. Em outros termos, a gentrificação seria precedida

<sup>6</sup> O termo “força motriz” é utilizado em: PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

<sup>7</sup> Essa analogia é feita por Pereira ao se referir à tese de Smith em: PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

por um ciclo de desvalorização e revalorização das áreas urbanas, em um processo de reposicionamento das finanças do espaço provocado por intervenções deliberadas que ocasionam ondas especulativas. Para o autor, a relação entre esses fatores seria simbiótica.

Não obstante as contribuições desses teóricos sejam muito relevantes para a investigação das forças motrizes que ensejam sobre esse fenômeno, outros autores (PEREIRA, 2014; HAMNET, 1991) propõem uma análise crítica quanto ao uso do conceito, buscando refutar e intercruzar as definições acima trabalhadas. Nesse sentido, Pereira (2014) traz ao debate alguns pontos fundamentais, como o papel singular desempenhado pelo Estado nesses processos, redefinindo centralidades e direcionando a produção e consumo do ambiente construído. Sob esse prisma de análise, muito além de analisar o gradiente de posições dos agentes nessas áreas, parece igualmente relevante avaliar quais ações estatais e quais políticas públicas vêm contribuindo para o processo de gentrificação.

Embora não seja adequado estabelecer analogias diretas entre o processo de gentrificação descrito na teoria clássica e o processo brasileiro em razão dos diferentes fatores históricos, políticos e sociais que os moldam, há alguns indicadores objetivos que podem auxiliar a identificação dos processos de gentrificação, tais como: (i) inserção de uma camada da população economicamente superior em determinada área da cidade; (ii) substituição da faixa etária dos residentes; (iii) novos residentes com escolaridade mais elevada. Este trabalho adota, portanto, essas variantes por se pautarem nas geografias da gentrificação e por poderem ser aplicadas em contextos distintos, apontando indícios desse processo. Firmadas as coordenadas teóricas que atuam como fio condutor deste artigo, o próximo subtópico será dedicado a apresentar o projeto de revitalização que foi implementado na região central de São Paulo, ainda na gestão do ex-prefeito João Dória (PSDB).

### 3.3 Projeto de revitalização na região da Luz

Em novembro de 2014, foi publicado pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo o Edital de Concorrência Universal nº 001/2014, destinado à parceria público-privada habitacional, cujo objeto previa a construção de 14.124 unidades habitacionais, sendo 9.000 Habitações de Interesse Social (HIS) e 5.124 Habitações de Mercado Popular (HMP), distribuídas por diferentes lotes no centro expandido de São Paulo. O edital previa ainda a construção de espaços de lazer, comércio e serviços (DOPL). Por meio de uma parceria público-privada firmada na modalidade de concessão administrativa, as obras foram delegadas à empresa Canopus Holding S/A, única empresa a participar do processo licitatório. O contrato assinado em março de 2015 tem duração de 20 anos e um valor estimado de R\$1,4 bilhão para o lote um, sendo que novecentos e dezenove milhões advêm do

parceiro privado, e quatrocentos e sessenta e cinco milhões, do Governo do Estado de São Paulo (GESP), com contrapartidas anuais.

O plano de revitalização executado na região da Luz, uma das últimas áreas remanescentes da estrutura fundiária na cidade de São Paulo, previu a construção do Complexo Júlio Prestes, abrangendo os trechos entre as ruas Helvétia, Alameda Barão de Piracicaba, Praça Princesa Isabel e Alameda Dino Bueno. Além disso, constavam no projeto a construção de uma creche para 200 crianças, a construção da nova sede da Escola de Música Tom Jobim, um *boulevard* comercial e a reforma do corpo de bombeiros. O contrato de PPP englobou também a prestação de serviços de apoio à gestão condominial, bem como de serviços de gestão da carteira de mutuários e de desenvolvimento do trabalho técnico social de pré-ocupação e pós-ocupação nos condomínios de HIS.

A empresa responsável pelas obras, Canopus Holding, possui sede e estrutura administrativa na cidade de Belo Horizonte/MG e desenvolve projetos em algumas capitais do Brasil, tais como: São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. A atuação da empresa, criada nos albores da década de 1970, abrange desde construção imobiliária, consórcios administrativos, corretagem de seguros (Consórcio Canopus), corretora de imóveis até a parte de incorporação imobiliária. O grupo inaugurou sua participação na construção de imóveis voltados à demanda do programa do governo federal de acesso à moradia em 1996, consolidando sua participação no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. O complexo habitacional Júlio Prestes, construído por meio da primeira PPP habitacional, foi utilizado como elemento central na minuta do prospecto preliminar de oferta pública de distribuição primária e secundária de ações ordinárias de emissão da Canopus Holding S.A. para abertura de capital em fevereiro de 2020.<sup>8</sup> Embora a empresa tenha interrompido o IPO em 2021, a iniciativa de abertura de capital indica o desejo de expandir a escala empresarial, atraindo recursos do mercado financeiro em escala internacional para produção habitacional.

Em razão de sua localização privilegiada, de sua infraestrutura e do amplo acervo cultural, a região da Luz, epicentro da PPP habitacional, figura há algumas décadas como alvo de intervenções urbanas protagonizadas pelo poder público. Nos albores de sua construção, o bairro composto por chácaras era residido predominantemente por integrantes da elite cafeeira e contava em seus arredores com uma importante estação (Estação Júlio Prestes), que interligava São Paulo ao interior do estado. Embora tenha sido considerada, em um passado não muito distante, como uma das áreas mais nobres da cidade, sofreu um longo processo

<sup>8</sup> Disponível em: [https://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2020-00840/20200207\\_Minuta%20do%20Prospecto%20Preliminar.pdf](https://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2020-00840/20200207_Minuta%20do%20Prospecto%20Preliminar.pdf). Acesso em: 10 jan. 2023.

de degradação e abandono, tornando-se estigmatizada conhecida como “cracolândia”. Em razão disso, vários projetos de regeneração urbana foram postos em prática ao longo dos anos e, não obstante estejam presentes nas pautas de movimentos sociais e dos moradores para alcançarem uma ocupação heterogênea capaz de atender diversos setores da sociedade, essas políticas foram direcionadas aparentemente para valorização cultural e delimitadas de forma a não atender de maneira satisfatória a população que já residia no local.

Na década de 1990, utilizou-se a revitalização de imóveis culturais como principal âncora. A Associação Viva o Centro, composta predominantemente por grupos empresariais como Porto Seguro (com sede no bairro), BM&F, Bovespa e instituições bancárias e de ensino superior, caracterizou-se pelo protagonismo na difusão e elaboração do projeto (MOSQUEIRA, 2007; KARA-JOSE, 2007; OKUMA, 2019). Uma das iniciativas que ganharam destaque foi a reforma da antiga Estação Júlio Prestes através de uma parceria público-privada. O prédio passou a abrigar o que se tornaria um importante símbolo cultural da cidade, a Sala São Paulo (OKUMA, 2019). No entanto, em razão dos vultosos investimentos realizados pelo governo paulista (aproximadamente 50 milhões de reais) e do evidente contraste do monumento com o ambiente construído adjacente, uma série de críticas foram tecidas ao projeto. O governo justificou-se argumentando que buscava, através do projeto, desencadear um processo de reabilitação na área contígua denominada de cracolândia, onde havia concentração do tráfico de drogas (MOSQUEIRA, 2007). Dando continuidade aos planos de revitalização, no ano de 2006, através de uma iniciativa das Secretarias da Educação e da Cultura do Governo do Estado de São Paulo, a região passou a abrigar em um dos saguões da Estação da Luz o Museu da Língua Portuguesa. Embora essas intervenções tenham movimentado a região, não conseguiram atrair investimentos significativos da iniciativa privada capazes de desencadear um processo de revitalização das áreas adjacentes.

Considerado como um dos projetos de revitalização mais ambiciosos para a área (OKUMA, 2019; PEREIRA, 2011), em 2005 foi elaborado o Projeto Nova Luz na gestão de Gilberto Kassab (DEM/PSD). A ação foi precedida pela Operação Limpa, composta por policiais e agentes públicos multidisciplinares. Além do combate ao tráfico e da retirada de moradores de rua e de usuários de drogas, os agentes municipais realizaram uma fiscalização intensa do comércio local, resultando no emparelhamento de diversos imóveis. Em razão das ações policiais e da forte repressão em torno das diferenças sociais, alguns autores compararam as ações na região com os movimentos higienistas do século XIX (BRANQUINHO, 2007). Todavia, alguns obstáculos à implementação do ideário urbanístico “Nova Luz” exerceram um peso significativo no cálculo estratégico das possíveis empresas investidoras. Exemplo emblemático foi da Construtora Odebrecht, que, à época, havia se interessado

pelo projeto e estava tentando adquirir alguns imóveis na área, mas, em virtude dos impasses para aquisição e das inúmeras irrupções sociais contestatórias, a empresa desistiu de empreender no local (OKUMA, 2019). A disputa tensionada, marcada por inúmeras insurgências coletivas – dentre elas, de comerciantes de Santa Ifigênia que seriam diretamente afetados –, afastou possíveis investidores, e o projeto foi engavetado no ano de 2013, quando Fernando Haddad assumiu a prefeitura de São Paulo.

O recente projeto de revitalização na região da Luz, que teve como ponta de lança a PPP habitacional, na gestão do ex-prefeito João Dória (PSDB), despontou como uma nova tentativa de impulsionar o retorno do capital para a região central. O poder público assumiu um papel de destaque no projeto de revitalização. Uma das principais funções foi “destravar” terras que, por motivos diversos, não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital devido às restrições de zoneamento (SANTORO *et al.*, 2018). Embora o edital tenha previsto a desapropriação por meio do ente privado, a imprevisibilidade quanto ao tempo necessário para essas ações entrou como um fator de alto risco para o mercado, o que, por sua vez, poderia prejudicar o planejamento financeiro do projeto (PALLADINI, 2018). A captação dos terrenos foi, portanto, uma das exigências da Unidade de Parcerias Público-Privadas. Em uma sondagem feita pela CDHU em 2018 a fim de extrair as impressões sobre a PPP habitacional de cinco empresas, dentre elas a Canopus Holding, ficam evidentes as vantagens dos terrenos públicos para iniciativa privada. Os representantes afirmam ao serem questionados:

Entrevistado 1: Terreno Público é melhor, pois a localização do mesmo precisa ser em área urbana e o preço elevado de terrenos em áreas centrais torna a PPP inviável com terrenos privados.

Entrevistado 2: PPP só faz sentido com terrenos públicos. Se os terrenos forem privados, para eles seria melhor fazer o empreendimento sozinho, em seu modelo de negócios.<sup>9</sup>

Os fatores acima apontados demonstram que, diferentemente de seu projeto predecessor (Nova Luz), com objetivo precípua de atrair empresas para parceria público-privada habitacional, estratégias foram utilizadas pelo poder público para facilitar o acesso do capital a novas terras localizadas nos perímetros centrais que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital, permitindo que expanda suas fronteiras de atuação. Ademais, como se verá adiante, uma engenharia

<sup>9</sup> As cinco empresas entrevistadas foram: Urban Systems, Secovi-SP, Construtora Canopus, Construtora Tenda e MRV Engenharia. In: VOLPATO, João de Oliveira Campos. *Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019. p. 169.

financeira foi desenvolvida com o objetivo precípua de garantir a remuneração do parceiro privado, reduzindo ao máximo os riscos operacionais.

### 3.4 As ZEIS como nova fronteira do capital

A constituição de fronteiras urbanas através da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social é considerada como ponto de partida na tentativa de dissolução da exclusão físico-espacial nas cidades. O instrumento visa garantir a permanência de setores da população de baixa renda, especialmente em áreas geograficamente privilegiadas, dotadas de infraestrutura, caminhando para a consolidação de uma cidade incluyente, justa e democrática. Embora haja um amplo arcabouço legal destinado a formar um enclave em ZEIS, garantindo a proteção dos moradores, a nova política habitacional promovida pelo Estado nessas áreas dá origem a uma nova engrenagem, que facilita o acesso do capital a novas fronteiras de atuação, possibilitando a ampliação de seu portfólio para extração de rendas potenciais.

As mudanças advindas da política habitacional desenvolvida por meio da primeira parceria público-privada no setor trouxeram consigo consequências nada desprezíveis. No bojo dessas transformações, é possível analisar a inserção de mecanismos de mercado já na fase de elaboração do desenho do projeto. A criação do instrumento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) institucionalizou um canal de comunicação direto entre o ente público e os interesses privados. Através da MIP, o investidor pode indicar áreas específicas para execução do plano e elaborar sua modelagem, estudos e propostas sem a necessidade da participação popular (SILVA, 2019). A PPP habitacional inovou nesse sentido: as políticas que antes eram delineadas pela CDHU passaram a ser elaboradas através da MIP pelas próprias construtoras (PEREIRA; PALLADINI, 2018). Essa confluência entre público e privado ocasiona o rearranjo no campo de forças e dá origem a uma “nova fórmula”,<sup>10</sup> com o objetivo de viabilizar operações urbanas protagonizadas pelo setor privado.

Ao destravar as fronteiras de atuação desses agentes em ZEIS, através da PPP habitacional, o poder público permite que o capital financeiro aterrisse em espaços que seriam considerados mercados contestados destinados às políticas sociais inclusivas, transmutando-as em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos (*bankable*) (JONES, 2012; GAGO, 2018; SANTORO; CHIAVONE, 2020). Isso coloca mais uma vez em evidência a redução do direito universal à moradia em uma demanda provida exclusivamente via mercado, limitando o acesso à habitação a quem consiga uma carta de crédito necessária para adquiri-la. Os fatores

<sup>10</sup> A terminologia “nova fórmula” é utilizada em: FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. Disponível em: [http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix\\_formulamagicaparceria.pdf](http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf). Acesso em: 10 jan. 2023.

apontados acima se assemelham a algumas experiências retratadas na literatura urbana por Santoro e Chiavone (2020), como *bankable slums* (favelas negociáveis), *social impact bonds* – SIBs (títulos de impacto social) e o Programa Vivenda.

Uma segunda alteração trazida pela PPP habitacional refere-se aos moldes de financiamento. No modelo anterior, a cadeia de projetos, contratação da construtora e financiamento de imóveis era toda executada pela CDHU. Ou seja, o tempo médio para remuneração das construtoras era de aproximadamente 24 meses, e os financiamentos habitacionais eram realizados pela própria companhia. A dinâmica de atuação na parceria público-privada habitacional ocorre de maneira distinta: o parceiro privado constrói o investimento (com financiamento obtido ou utilizando seus próprios recursos), e sua remuneração se dá ao longo dos 20 anos de contrato. A remuneração do ente privado não inclui somente os custos das obras executadas, como bem indicam Pereira e Palladini (2018), mas também a remuneração do ente privado (taxa interna de retorno do capital) enquanto perdurar o contrato. Por sua vez, o financiamento das unidades habitacionais é feito via Minha Casa Minha Vida através da Caixa Econômica Federal.

Uma ampla engenharia financeira foi constituída com a mobilização de fundos públicos objetivando viabilizar as intervenções urbanas realizadas através de parcerias público-privadas. Um dos mais importantes elos desse processo talvez seja o controle de riscos oferecidos pelo Estado para atrair investimentos privados através de um sistema de securitização por meio da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e CDHU. Após a mudança na lei que regulamenta as concessões patrocinadas e administrativas, o poder público passou a oferecer garantias à ausência de pagamento das contraprestações mensais acordadas no contrato de parceria. A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) figura como principal garantidor nos seis primeiros meses de inadimplência. Integralizam o capital social da companhia: imóveis públicos localizados nos perímetros da Operação Água Espreada e em diversas áreas da cidade, ações de autarquias de titularidade do Estado, títulos da dívida pública, entre outros (MIRANDA *et al.*, 2019; MENDONÇA, 2017). Não por outro motivo, Mendonça (2017) afirma que o investimento da companhia em produtos financeiros do Estado retroalimenta um processo de financeirização institucional. O patrimônio da companhia foi aplicado em fundo de investimento exclusivo administrado pelo Banco do Brasil (MENDONÇA, 2017). De acordo com o contrato de concessão, a CPP presta garantia de seis contraprestações mensais, com penhor das cotas do fundo de investimento (CPP, 2018). O contrato de concessão estabeleceu ainda uma garantia subsidiária paga a partir do sétimo mês de inadimplência, composta pelo fluxo de recebíveis a CDHU, organizado em uma carteira de recebíveis gerida pela Caixa Econômica Federal, estipulado em um valor anual de R\$54 milhões (PALLADINI, 2018).

A previsão da terra pública como garantia para parcerias público-privadas está prevista na legislação de São Paulo desde o ano de 2004. Em um estudo de sondagem de mercado sobre a PPP habitacional,<sup>11</sup> realizado pela CDHU em 2018, com cinco empresas entrevistadas, dentre elas a Canopus, o fundo público aparece como elemento central para viabilidade do projeto (VOLPATO, 2019).

Entrevistado 1: Sem programas de fomento oficiais, especialmente da CEF, é muito difícil fazer PPP. Financiar tais projetos é difícil, pois a concessionária não pode alienar ou dar em garantia o terreno ou o apartamento para levantar financiamento.

Entrevistado 4: O contrato deveria prover garantias públicas que possam ser acionadas administrativamente, sem necessidade de recorrer ao Judiciário. Garantias por prazo compatível com a solução dos problemas que as acionem.

Entrevistado 3: O risco de funding deveria ser compartilhado, no sentido que se não houver financiamento o contrato deveria ser suspenso. Se o MCMV não for liberado, o projeto acaba e não há outra alternativa viável de funding.

Entrevistado 5: As garantias públicas precisam ser bem avaliadas; eles conhecem pouco e não sabem qual o histórico. Creem que o uso de conta vinculada (escrow account) é uma boa solução, tanto para o lado público como para o lado privado.<sup>12</sup>

O uso das garantias como elementos essenciais à viabilidade da PPP também foi ressaltado em alguns estudos vinculados ao Banco Mundial, como bem ressaltava Volpato (2019):

A estruturação de sistemas de pagamento e de garantias sólidos e robustos, que assegurem ao parceiro privado um fluxo constante de recursos, com liquidez e de fácil acionamento, é imprescindível para o sucesso de um projeto de parceria público-privada.<sup>13</sup>

A formulação desses projetos segue uma lógica predominantemente mercadológica, com cálculos de lucros e riscos voltados para atração de investimentos privados. Inserida nessa equação, a captação dos terrenos para construção do empreendimento habitacional entrou como um dos elementos centrais na negociação. Apesar de o contrato permitir a desapropriação pelo parceiro privado em

---

<sup>11</sup> Foram entrevistados representantes da Urban Systems, Secovi-SP, Construtora Canopus, Construtora Tenda e MRV Engenharia.

<sup>12</sup> VOLPATO, João de Oliveira Campos. *Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019. p. 171-172.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 183.

razão da imprevisibilidade temporal e orçamentária, as empresas avaliaram essas operações como de alto risco (PALLADINI, 2018). A escassez de espaços metropolitanos centrais, o alto custo do solo urbano nessas áreas e os desafios de desapropriações em ZEIS resultaram no compromisso do poder público entregar os terrenos “limpos” e em condições de início de obras (MENDONÇA *et al.*, 2017). Como citado anteriormente, na sondagem de mercado realizada pela CDHU em 2018 sobre a PPP habitacional, a oferta de terrenos foi uma questão central para as construtoras.

Em sentido complementar, embora o custo menos elevado tenha sido apresentado como uma das principais justificativas para escolha da parceria público-privada como modelo para construção de HIS e HMP, o presidente da CDHU, Humberto Schmidt, em declarações prestadas perante o Ministério Público do Estado de São Paulo, afirmou que a companhia teria condições de realizar as intervenções nas três quadras por um valor menor do que o previsto pela PPP.<sup>14</sup> Essa forma jurídica, composta pela coalizão entre entes públicos e privados, dá suporte ao processo de financeirização do espaço, tornando essas áreas atrativas ao capital. Como bem assevera Pereira (2015), “a cadeia de produção e comercialização de imóveis é encarada fundamentalmente como insumo para alimentar operações do mercado de capitais”. A narrativa construída sobre o impacto social gerado por essa política anuvia os reais ganhos do privado ao expandirem suas fronteiras para áreas sociais.

E não obstante os dados apontem para um maior déficit habitacional do grupo que auferem entre zero a três salários mínimos, a PPP habitacional, embora esteja localizada em ZEIS 3 e 5, não abrange a faixa de renda entre zero e um salário mínimo, o que torna o projeto mais atrativo para o agente privado e menos oneroso para os cofres públicos. Como critério de seleção das famílias residentes, instituiu-se no contrato que 80% das unidades construídas seriam destinadas às famílias que comprovem emprego formal no Centro, mas que residem em outras áreas da cidade, e 20% para residentes no Centro que também comprovem emprego formal nessa área. Apesar de o contrato prever a construção de unidades de moradia popular, caso o empreendimento não tenha sucesso há a possibilidade de adaptação das unidades para HIS, com a respectiva alienação para o governo. Dentre as alternativas contratuais previstas, estão a desistência pela concessionária da construção de HMP ou a escolha de uma área diversa para construção do conjunto.

Antes do início das obras, foi deflagrada na região da Luz a Operação Redenção, destinada ao combate do tráfico de drogas. Após a operação, a prefeitura deu

<sup>14</sup> Dados retirados da Ata de Audiência Pública sobre Integração das diferentes propostas de atendimento habitacional definitivo elaboradas pelo estado de São Paulo e pelo município de São Paulo em favor dos moradores das Quadras 36 e 37/38, todas no bairro de Campos Elíseos, realizada em 26 de novembro de 2018.

início à demolição de alguns imóveis no local. Comércio foram lacrados e interditados pela Vigilância Sanitária e GCM. A ordem, segundo moradores e comerciantes do bairro, era de retirada imediata. Os dados extraídos dos processos<sup>15</sup> apontam que os imóveis comerciais, que davam sustento a muitas famílias, foram lacrados e interditados sem autorizarem sequer a retirada de pertences ou mercadorias.

Embora o poder municipal já houvesse decretado que as quadras 37 e 38, localizadas em áreas demarcadas como ZEIS 3, eram de interesse público, o que autorizaria as desapropriações, o artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal estabelece que, previamente à imissão de posse, deverá ser feita indenização justa em dinheiro. Quanto aos imóveis ocupados coletivamente por assentamentos sujeitos à regularização fundiária de interesse social, o Decreto Lei nº 3.365/41 dispõe que o ente público deverá prever medidas compensatórias, tais como: (i) realocação de famílias em outra unidade habitacional; (ii) indenização de benfeitorias; e (iii) compensação financeira suficiente para assegurar o reestabelecimento da família em outro local, com prévio cadastramento dos ocupantes. Importante ressaltar que não serão caracterizados como assentamentos destinados à regularização fundiária os localizados em ZEIS (MELLO, 2009; CARVALHO, 2016). Dentre as vantagens oferecidas em ZEIS para construtoras, estão a desoneração do pagamento de outorga onerosa do direito de construir e um dos mais altos potenciais de construtivos da cidade (nível 4) e de até 70% do lote (MIRANDA *et al.*, 2019).

O Plano Diretor, todavia, em seu art. 48, dispõe que as intervenções em ZEIS 1 e 3, ocupadas por população de baixa renda, deverão ser precedidas da formação de um conselho gestor constituído por moradores, comerciantes e representantes do Poder Executivo. Ademais, o artigo 52 prevê que, em caso de demolição de edificação utilizada como cortiço, as moradias construídas no local deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora do antigo imóvel. Mesmo com um amplo arcabouço legal protetivo para manutenção das famílias residentes nesses locais, o que ficou evidente foi o antagonismo da política habitacional posta em prática. Ao mesmo tempo em que constroem habitações, desapropriam pessoas que possuíam um sólido vínculo com a área, sem lhes oferecer alternativas que não perpassem pela lógica mercadológica da habitação.

A gentrificação, sob apreciação neste artigo, pode ser compreendida como uma estratégia conjunta promovida por diversos agentes em consonância com o capital que promove a transformação de determinada localidade concomitantemente a um processo centrífugo de remoção da população residente de baixa renda para áreas mais afastadas da cidade e a reocupação do bairro por uma classe mais elevada. Partindo dessa definição, os dados levantados por Miranda *et al.*

<sup>15</sup> Processo nº 1022440-18.2017.8.26.0053.

(2019) sobre o perfil dos moradores removidos da área indicam que 66% (sessenta e seis por cento) auferem de um a três salários mínimos, 33% (trinta e três por cento) auferem menos de um salário mínimo, e apenas 1% (um por cento) auferem mais de três salários mínimos. Dentre os entrevistados, 75% (setenta e cinco por cento) afirmam não possuir emprego formal e, dentre os trabalhos mais citados, estão: serviços gerais, faxina, comércio ambulante e turismo (venda de passagens e transporte de encomendas). Já dentre os novos moradores, percebe-se um número mais elevado de pessoas com ensino superior completo.

A exigibilidade de comprovação de emprego formal no centro expandido e renda acima de um salário mínimo impossibilita a aquisição de um imóvel da PPP habitacional pela maior parcela dos removidos. Contumaz crítica apresentada por antigos moradores foi que a proposição não logrou incorporar pessoas que já residiam na área, sendo totalmente incongruente trazer novos moradores advindos de outros perímetros urbanos sem antes atender as demandas habitacionais dos moradores das ZEIS.<sup>16</sup> Contrastando com a manifesta vontade dos moradores removidos de permanecerem na região, muitos dos sorteados desistem dos imóveis ao saberem da localização e em razão de sua proximidade com a “cracolândia”.

As ações postas em prática na região, precedidas por um movimento de intensa repressão, muito se assemelham àquelas descritas por Neil Smith quando discorre sobre a “cidade revanchista”. Uma das características do processo de gentrificação nos países periféricos é a violência em torno das diferenças sociais que precede a política urbana. Além disso, é possível observar a construção de uma narrativa que tenta propagar o senso de urgência de intervenções nessas áreas desconsiderando na elaboração dos projetos pessoas que já residem no local. Nessa linha de análise, é possível observar movimentos de insurgência que contestam a forma como a parceria público-privada foi conduzida. Exemplo emblemático foi a constituição do coletivo “Mundaréu da Luz”, formado por moradores, comerciantes locais e as mais diversas instituições com objetivo de apresentar um plano alternativo ao poder público que permita que as pessoas removidas continuem residindo no local.

Os dados acima levantados apontam por uma disputa da gentrificação e, muito embora os poderes públicos municipal e estadual empreguem forças para remover residentes, comerciantes e usuários de drogas, o Centro é vivo. Há movimentos organizados de resistência compostos por antigos moradores e comerciantes que questionam e reivindicam seu lugar. Garantindo o direito dos antigos residentes, há atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público do Estado de São Paulo

<sup>16</sup> Dados retirados da Ata de Audiência Pública sobre Integração das diferentes propostas de atendimento habitacional definitivo elaboradas pelo estado de São Paulo e pelo município de São Paulo em favor dos moradores das Quadras 36 e 37/38, todas no bairro de Campos Elíseos, realizada em 26 de novembro de 2018.

que visa impedir maiores violações de direitos. Não obstante muitas operações tenham sido realizadas na região com o intuito de extinguir a “cracolândia” utilizando mobilização ostensiva da força, a questão é complexa e necessita de políticas públicas mais elaboradas e humanizadoras.

#### 4 Considerações finais

As disputas que envolvem a conformação do tecido urbano têm como nó a extração de rendas potenciais e a composição social do espaço. A terra enquanto mercadoria encerra um conjunto de características específicas (SANFELICI, 2013). Sua fixidez e finitude assumem centralidade nos embates travados em torno da ocupação de espaços considerados geograficamente privilegiados. Nesse cenário, as regiões centrais despontam como importante campo para extração de excedentes por congregarem infraestrutura, vetores culturais e por se constituírem como territórios vívidos. As obras de requalificação de espaços centrais já consolidados emergem como importantes políticas capazes de alçar territórios beneficiando a cidade de maneira universal. Em que pese seja uma pauta comum nas reivindicações de movimentos sociais, que lutam pela concretização do direito à cidade, essas políticas assumem dimensões complexas, tornando-se capazes de deslanchar ondas especulativas e incentivar a mutação do perfil socioespacial dessas localidades.

Contrastando com esse movimento, as ZEIS 3 e 5 emergem como importantes instrumentos para garantir a permanência de determinados grupos em regiões centrais, dotadas de infraestrutura, coibindo processos de gentrificação. No entanto, uma nova engenharia jurídica foi desenvolvida, permitindo que o capital aterrisse nesses territórios considerados mercados contestados destinados às políticas sociais inclusivas, transmutando-as em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos (*bankable*). Através da PPP habitacional, o poder público atuou como facilitador do acesso do capital a novas terras, permitindo a expansão de suas fronteiras de atuação para locais que, em um primeiro momento, não seriam tão atrativos em razão das demarcações de zoneamento.

A parceria contou com um amplo sistema de garantias, além do fornecimento de terrenos para construção do empreendimento e remuneração do ente privado pelo prazo de vinte anos. Os dados analisados indicam que essa engenharia financeira constituída para garantir a remuneração do parceiro privado teve como objetivo reduzir seus riscos operacionais o mais próximo possível a zero.

No entanto, no caminho há um Centro vivo e plural, complexo e cheio de nuances. Em meio às remoções, um coletivo formado por moradores, comerciantes e representantes dos núcleos de estudos urbanos emerge como um movimento de resistência, apresentando ao poder público formas alternativas de intervenção em ZEIS. Esse movimento reivindica sua inclusão na política habitacional implementada,

evidenciando seus antagonismos; afinal, como uma política destinada à construção de habitações produz tantos desabrigados? Esse movimento coordenado indica que há uma disputa pela gentrificação nessa área. A região da Luz, que sofre intervenções estatais há anos, segue como área em disputa.

---

**The special zones of social interesting as the new frontier of the capital: the tricks of revitalization, the financialization and the gentrification process in the region of Luz in São Paulo, Brazil**

**Abstract:** The introduction finance in built space put in emphasis the revitalization Project in central areas. Considering like essential for projection of global space in the city, these projects emerge of dialectical tension between moves that fight for realization of city right in appropriation of these projects for financial capital. Inside this equation, the recent coalition of public power with private agents for reconstitution of center and construction of home causes a “new formula” intended to enable urban operations and “unlock” places would not be available or would not be attractive for the capital. Against this scenario, this study proposes analyze the process of financialization in special zones of social interesting (ZEIS) and how interrelates with the gentrification process. From a case study of revitalization politics in Luz region of São Paulo executed through a public private partnership search analyze how this hybrid form of planning and execution of housing politics allows that the finance capital be exported in space that would be considered disputed markets. The main hypothesis that guides the work is the affirmation that the ZEIS emerge like new borders of surplus extraction, profitable and lucrative. But at the epicenter the phenom there are residents with strong bond with the space the that constituting resistance movements.

**Keywords:** Special Zones of Social Interesting (ZEIS). Financialization. Gentrification. Housing politics. Public private partnership.

---

## Referências

- AALBERS, Manuel. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition and change*, v. 12, n. 2, p. 148-166, 2008.
- AALBERS, Manuel (Ed.). *The Financialization of Housing: a political economy approach*. New York: Routledge, 2016.
- AGLIETTA, Michel. Shareholder value and corporate governance: some tricky questions. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 146-159, 2000.
- ALMEIDA, Marco Antônio Ramos de. *O Centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Editora Terceiro Nome: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- ASCHER, François. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VIII, n. 1, abr. 1994, p. 83-96.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Gentrificação na França: considerações sobre a gênese e história do conceito na sociologia urbana francesa. *Revista e-metropolis*, n. 27, ano 7, dez. 2016. p. 53-59. p. 55.
- BRANQUINHO, Evânio dos Santos. *Campos Elíseos no centro da crise: a reprodução do espaço no Centro de São Paulo*. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2007.

BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 111-145, 2000.

CARMO, M. J.; SACOMANO NETO, M.; DONADONE, J. C. *Financialisation in the Automotive Industry: Capital and Labour in Contemporary Society*. London: Routledge, 2021.

CARVALHO FILHO, Nelson Diniz. *A financeirização na longa duração: dinheiro, tempo e poder*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

CRIEKINGEN, Mathieu van. A cidade revive! Formas, políticas e impactos da revitalização residencial em Bruxelas. In: BIDOZ-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

D’ALMEIDA, C. H. *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano*. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2019.

DARDOU, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ERTURK, I.; FROUD, J.; JOHAL, S.; LEAVER, A; WILLIAMS, K. The democratisation of finance promises, outcomes and conditions. *Review of Political Economy*, v. 14, p. 553-575, 2007.

FIX, Mariana. *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo*. Disponível em: [http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix\\_formulamagicaparceria.pdf](http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf).

FOSTER, John Bellamy. Monopoly-finance capital. *Monthly Review*, v. 58, n. 7, 2006. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2006/12/01/monopoly-finance-capital/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FOSTER, John Bellamy. The financialization of capitalism. *Monthly Review*, v. 58, n. 11, 2007. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2007/04/01/the-financialization-of-capitalism/#fn1>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FREITAS, Cristiane Motta de. *A reconquista do Centro: uma reflexão sobre a gentrificação das áreas urbanas*. Dissertação apresentada ao curso de mestrado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

FROUD, Julie; HASLAM, Colin; SUKHDEV, Johal; WILLIAMS, Karel. Shareholder value and financialization: consultancy promises, managements moves. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 80-110, 2000.

GAGO, V. *A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*. São Paulo: elefante, 2018.

GATTI, Simone Ferreira. *Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para manutenção da população de baixa renda em áreas centrais, o caso da ZEIS 3 C016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz*. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.

HAMNETT, Chris. The blind men and the elephant: the explanation of gentrification. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol. 16, nº 2, 1991, p. 173-189.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JONES, B. G. “Bankable slums”: the global politics of slum upgrading. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5, p. 769-789.

- KRIPPNER, Greta R. The financialization of the american economy. *Socio-economic Review*, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005.
- KRIPPNER, Greta R. *Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finance*, 2011.
- LAGNA, Andrea. Derivatives and the financialisation of the italian State. *New Political Economy*, v. 21, n. 2, p. 167-189, 2016.
- LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. *Historical materialism*, v. 17, n. 2, p. 114-148, 2009.
- LAPAVITSAS, Costas. Theorizing financialization. *Work, Employment & Society*, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.
- LEES, Loretta; LEY, David. *Introduction to Special Issue on Gentrification and Public Policy*.
- MIRANDA, Leianne Theresa Guedes et al. *Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo*. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiianpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=997>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- MIRANDA, Leianne Theresa Guedes. *A cidade de São Paulo e o centro expandido: empreendimentos, ajustes e reajustes da configuração do espaço urbano*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Unicamp, 2016.
- MOSQUEIRA, Tatiane Meza. *Reabilitação da região da Luz – Centro histórico de São Paulo: Projetos urbanos e estratégias de intervenção*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2007.
- MUNDO NETO, M. Difusão da lógica financeira e internacionalização da indústria sucroalcooleira brasileira. In: DONADONE, J. C.; JARDIM, M. A. C. *As Centralidades e as Fronteiras das Empresas do Século 21*. Bauru: EDUSC, 2011. p. 393-445.
- NOVAES, Patrícia Ramos. *A gentrificação periférica no Rio de Janeiro: um estudo sobre as favelas Babilônia, Chapéu Mangueira, Vidigal e Santa Marta*. Tese apresentada ao curso de doutorado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- OKUMA, André Massanori. *Fluxo(s) da Luz: Um emaranhado de feixes sobre a Cracolândia*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Arte da Universidade Federal de São Paulo, 2019.
- PALLADINI, Gabriel Maldonado. *Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no estado de São Paulo: o programa Casa Paulista*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.
- PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda: limites explicativos e diálogos possíveis*. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 307-328, nov. 2014.
- PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *A montagem de enclaves financeiros em uma metrópole periférica: verso e reverso do planejamento urbano*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico da Universidade de São Paulo, 2011.
- PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.
- PERUCHI, Paulo Renato; SACOMANO NETO, Mário; DONADONE, Júlio Cesar. Estado, mercados e organizações: influências da lógica financeira no setor de infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, Vol. 21, n. 50, jan./abr. 2022, p. 174-205.

- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.
- ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.
- SALTORATO, P.; DOMINGUES, L. C.; DONADONE, J. C.; NEVES GUIMARÃES, M. R. From Stores to Banks: The Financialization of the Retail Trade in Brazil. *Latin American Perspectives*. v. 41, p. 110-128, 2014.
- SANFELICI, Daniel de Mello. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2013.
- SANFELICI, Daniel de Mello. *A produção do espaço como mercadoria: novos eixos de valorização imobiliária em Porto Alegre/RS*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2009.
- SANTORO, Paula Freire *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo Capital. *In: ROLNIK, Raquel et al. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- SANTORO, Paula Freire; CHIAVONE, João de Araújo. Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado? *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 683-704, set./dez. 2020.
- SANTORO, P. F.; LIMA, P.; MENDONÇA, P. Parcerias Público-Privadas e Habitação Social: vínculos perversos. *In: Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. 2018a.
- SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: submissão da terra pública às lógicas imobiliário-financeiras? *In: Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo, 2021.
- SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, habitação de mercado a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.
- SILVA, Fernanda Pinheiro da. Controle de risco: do Arco do Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana. *In: SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Beatriz. Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.
- SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. *In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.
- SMITH, Neil. Gentrificación urbana y desarrollo desigual. *In: HERRERA, Luz María García. BEL, Fernando Sabaté. Hacia una teoría de la gentrificación: um retorno a la ciudad por el capital, no por las personas*. Barcelona: Icaria Espacios Críticos, 2015. p. 111 *apud* COUTINHO, Karla Regina Teles Andrade. *Gentrificação: conflitos teóricos e ideológicos*.
- SMITH, Neil. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.
- TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.
- VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. *In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VOLOCHKO, Danilo. *A produção do espaço e as estratégias de reprodução do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo, 2007.

VOLPATO, João de Oliveira Campos. *Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019.

---

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

PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART04

---

## SEÇÃO III – PANORAMA NACIONAL E NOS MUNICÍPIOS

### Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação

#### **Anderson Kazuo Nakano**

Professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo – concepção, redação, revisão de dados, análise de dados, revisão e consolidação final. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3346085359126564>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1929-5270>.

#### **Henry Tomio Kreniski Maru**

Graduando em Geografia do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo – concepção, redação, tradução do resumo para o inglês, montagem de banco de dados básicos, tabulação de dados, elaboração de mapas temáticos, análise de dados e formatação final. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4834486696048910>. *E-mail:* [henry.maru@unifesp.br](mailto:henry.maru@unifesp.br) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1251-9091>.

#### **Bárbara Helena da Silva Montalva**

Graduanda em Geografia do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo – concepção, redação, tabulação de dados, análise de dados, revisão e consolidação final. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4501817700427240>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8580-028X>.

#### **Juan Rodrigues Guimarães**

Graduando em Geografia do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo – concepção, redação, tabulação de dados, análise de dados, revisão e consolidação final. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/1836523745054441>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2473-0160>.

---

**Resumo:** O objetivo deste texto é apresentar um panorama nacional de instituição da ZEIS nos municípios brasileiros no período entre 2009 e 2021 com base em dados quantitativos das edições da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE de 2008, 2009, 2011, 2012, 2017, 2018, 2020 e 2021. Nota-se o avanço da instituição e disseminação de ZEIS nesses municípios

no período entre 2009 e 2021, principalmente naqueles que possuíam assentamentos precários e informais (favelas, mocambos, palafitas e assemelhados; cortiços, casas de cômodo e cabeças de porco; loteamentos irregulares e/ou clandestinos). Porém, essa disseminação não é acompanhada na mesma medida pela disseminação de programas habitacionais para a construção de unidades habitacionais e de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários. Isso indica que a instituição de ZEIS nos municípios brasileiros não avança para a sua implementação por meio desses programas habitacionais. De um lado, isso limita e bloqueia a realização da reforma urbana e a efetivação do direito à cidade no Brasil; de outro lado, abre oportunidades para induzir a implementação de ZEIS instituídas largamente nos municípios brasileiros.

**Palavras-chave:** Zona Especial de Interesse Social. Assentamento precário e informal. Programa habitacional. Plano Diretor. Regularização fundiária.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Estudos e análises críticas sobre a ZEIS – 3 Panorama nacional de instituição das ZEIS em municípios brasileiros – 4 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

A urbanização produzida com a expansão do capitalismo industrial, ocorrida a partir da década de 1930 e impulsionada por mudanças da década de 1950, teve grandes custos sociais e ambientais, que recaíram, principalmente, sobre a classe trabalhadora superexplorada. A urbanização capitalista brasileira contou, em larga medida, com o impulso produzido pelo chamado desenvolvimentismo nacional, que incidiu nos processos e relações de modernização, industrialização, territorialização, institucionalização, migração e em outros aspectos que determinaram formas desiguais de produção dos espaços urbanos das cidades brasileiras, principalmente das grandes metrópoles. Trata-se das formações socioespaciais urbanas produzidas como parte dos processos inerentes ao capitalismo industrial periférico e dependente, cujas contradições e conflitos manifestam-se na vida social.

Na década de 1970, a teoria urbana elaborada a partir de análises críticas sobre a urbanização ocorrida com a expansão do capitalismo industrial brasileiro teve contribuições de estudiosos atuantes em diferentes áreas do conhecimento. No início daquela década, tal teoria contou com a contribuição de Francisco de Oliveira (1988), que apresentou uma importante análise crítica sobre a desigualdade social e a pobreza urbana decorrentes desse capitalismo. O autor elaborou explicações sobre esses fenômenos a partir da formação socioeconômica brasileira, constituída pela articulação e acomodação entre as novas relações da modernização capitalista dependente e as velhas tradições regionais do passado arcaico rural, baseado em atividades de subsistência. Em contraposição às explicações teóricas dualistas a respeito da pobreza, marginalidade e subdesenvolvimento latino-americano, divulgadas pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), as análises de Francisco de Oliveira (1988) demonstraram que a

expansão do capitalismo industrial dependente e periférico no Brasil se deu com base nas imbricações entre processos modernos e arcaicos, que conformam até hoje a economia e a sociedade brasileira. Uma dessas demonstrações endereça uma crítica severa à produção das moradias urbanas das classes trabalhadoras, que eram e continuam sendo construídas pelos próprios moradores, geralmente em bairros periféricos, “utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o ‘mutirão’”<sup>1</sup> por meio de “trabalho não-pago, isto é, supertrabalho”,<sup>2</sup> contribuindo, assim:

[...] para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas.<sup>3</sup>

No mesmo contexto da década de 1970, seguindo a linha de raciocínio crítico do trabalho de Francisco de Oliveira (1988), surgiu o trabalho de Lúcio Kowarick (1981), também com análises sobre o capitalismo industrial dependente brasileiro e latino-americano, no qual a classe trabalhadora marginalizada foi vista como “exército industrial de reserva” e, por conseguinte, como mecanismo de rebaixamento de salários e do custo de reprodução da força de trabalho, intensificando a exploração na acumulação capitalista de base urbana. Ainda nesse contexto da década de 1970 e também conforme a mesma linha crítica, Paul Singer (1977) analisou as relações entre urbanização e desenvolvimento nacional com seus fluxos migratórios inter-regionais, oriundos das áreas rurais em direção às urbanas, os quais engrossaram a formação da classe trabalhadora marginal. Vale mencionar que, nesse contexto, também surgiu o trabalho coletivo sobre as condições de vida dos moradores da metrópole de São Paulo, então o epicentro do desenvolvimentismo capitalista industrial dependente e periférico implementado no Brasil. Esse trabalho, junto com aqueles mencionados anteriormente, contribuiu para uma inflexão nos estudos urbanos brasileiros, com explicações críticas sobre as desigualdades socioespaciais, pobreza urbana e péssimas condições de vida da classe trabalhadora explorada na metrópole paulistana. Os múltiplos autores reunidos no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)<sup>4</sup> que se dedicaram à elaboração

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988, p. 35.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988, p. 35.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988, p. 35. Um contraponto a esse argumento encontra-se em BONDUKI, Nabil. *Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 1992.

<sup>4</sup> Cândido Procópio Ferreira de Camargo, Fernando Henrique Cardoso, Frederico Mazzuchelli, José Álvaro Moisés, Lúcio Kowarick, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Paul Israel Singer e Vinicius Caldeira Brant.

daquele trabalho explicaram tais desigualdades e condições precárias de vida a partir das contradições entre crescimento e pobreza consideradas econômica e urbanisticamente.

As contradições entre produção de capital e reprodução da pobreza, com caráter estrutural nas formações socioeconômicas capitalistas baseadas em relações de exploração da força de trabalho, agravaram-se no contexto do desenvolvimentismo nacional brasileiro, implementado por Estado patrimonialista, populista e autoritário. Esse desenvolvimentismo priorizou os interesses dos donos do poder e da riqueza em detrimento do atendimento às necessidades sociais da classe trabalhadora, que, nesse contexto, não contou com políticas públicas universais de bem-estar social e, portanto, teve que buscar formas precárias e improvisadas de reprodução social e de subsistência, viabilizadas majoritariamente com poucos recursos próprios. Nas cidades brasileiras, essas contradições concretizaram-se em profundas desigualdades socioespaciais entre os espaços habitacionais das diferentes classes sociais, desigualdades entre os inúmeros bairros das camadas de baixa renda, localizados majoritariamente em áreas periféricas, e os bairros das camadas de renda média e alta, localizados principalmente nas porções centrais das cidades.

A teoria urbana brasileira conheceu avanço importante com a contribuição de Lúcio Kowarick (1993) sobre a associação, no capitalismo dependente e periférico brasileiro, entre a exploração da força de trabalho presente nas relações de produção e a “espoliação urbana” presente nos processos de reprodução dessa força de trabalho em condições precárias e vulneráveis existentes em espaços intraurbanos, estruturados, segundo acepção de Flávio Villaça (2001), por profundas desigualdades e segregações socioespaciais.

O conceito de “espoliação urbana”<sup>5</sup> forneceu todo um quadro de referência para a elaboração de um discurso crítico a respeito das cidades brasileiras, particularmente sobre a cidade de São Paulo. Esse conceito define com precisão um dos principais problemas socioespaciais das cidades brasileiras, cuja solução constitui o objetivo urbano e habitacional abordado na formulação e implementação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), qual seja, a necessidade de efetivar direitos sociais, à moradia digna e à cidade por meio da provisão de boas condições urbanas e habitacionais para a reprodução social da classe trabalhadora de baixa renda, de modo a superar a “espoliação urbana” intrínseca à urbanização associada à expansão do capitalismo industrial brasileiro.

<sup>5</sup> Segundo Lúcio Kowarick (1993), a espoliação urbana consiste no “somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho”.

A ZEIS, entre outros objetivos, busca direcionar as políticas urbanas e habitacionais para o atendimento das necessidades sociais da classe trabalhadora explorada nas relações de produção de mercadorias e espoliada nas relações de reprodução social em contextos urbanos. De modo geral, a ZEIS é formulada em duas modalidades básicas, que indicam os locais nas cidades onde o cumprimento da função social das propriedades e das terras urbanas define-se, de um lado, pela melhoria de condições urbanas, habitacionais e ambientais dos locais de moradia da classe trabalhadora de baixa renda e, de outro lado, pela provisão habitacional de interesse social por meio da construção de novos empreendimentos imobiliários destinados aos membros dessa classe social.

A primeira modalidade de ZEIS incide em áreas ocupadas com assentamentos precários informais. Os objetivos dessa modalidade de ZEIS bifurcam-se em duas vertentes. Uma vertente volta-se para o ordenamento territorial realizado com as devidas melhorias das condições urbanas, habitacionais, ambientais e socioeconômicas, que beneficiem os moradores desses assentamentos atendidos por programas sociais e por provisões de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas básicas. Outra vertente consiste na realização da regularização fundiária e melhorias urbanas das unidades imobiliárias identificadas nesses assentamentos. Ambas as vertentes de atuação da primeira modalidade de ZEIS devem ser trabalhadas no projeto de regularização fundiária urbana de interesse social que atualmente compõe a chamada REURB-S, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017. Tal projeto costuma ser objeto de programas habitacionais de urbanização de assentamentos precários e de regularização fundiária. A segunda modalidade de ZEIS incide em áreas desocupadas com imóveis ociosos, não utilizados ou subutilizados, tais como glebas, terrenos e/ou edificações com baixo ou nenhum aproveitamento. Nessa segunda modalidade de ZEIS desocupada, a intenção é promover novas provisões de habitações de interesse social destinadas à população de baixa renda, segundo programas de construção de unidades habitacionais.

Diante da teoria urbana brasileira mencionada anteriormente, pergunta-se até que ponto as duas modalidades básicas de ZEIS, com suas respectivas variações, são capazes de superar a “espoliação urbana” analisada por Lúcio Kowarick (1993). Para responder a essa pergunta, é necessário elaborar estudos em profundidade a partir de casos concretos. O presente trabalho busca fornecer um panorama nacional de instituição da ZEIS em municípios brasileiros que sirva como pano de fundo para estudos de caso que deverão ser elaborados em trabalhos futuros.

O reconhecimento da importância considerável desse instrumento de política urbana e habitacional motiva a elaboração deste texto, que tem como objetivo apresentar um panorama nacional de instituição da ZEIS nos municípios brasileiros no período entre 2009 e 2021. Esse panorama nacional é composto por dados da

Pesquisa de Informações Municipais Básicas (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tais dados referem-se a municípios com ZEIS onde, no período entre 2008 e 2020, existiam diferentes tipos de assentamentos precários e informais denominados pelo IBGE como favelas, mocambos, palafitas e assemelhados; cortiços, casas de cômodos e cabeças de porco; loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Tal panorama compõe-se ainda de municípios com ZEIS onde, ainda no período entre 2008 e 2020, havia programas habitacionais para construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos e regularização fundiária, também conforme denominações do IBGE. Entende-se que a coexistência daqueles assentamentos precários e informais e desses programas habitacionais com a instituição de ZEIS indica maior coerência e consistência na adoção desse instrumento de política urbana e habitacional nos municípios brasileiros.

O método utilizado na construção do panorama nacional de instituição da ZEIS é de ordem basicamente quantitativa e utiliza dados de diferentes edições da MUNIC,<sup>6</sup> produzidas pelo IBGE nos anos de 2008, 2009, 2011, 2012, 2017, 2018, 2020 e 2021. As MUNICs que levantaram dados dos municípios brasileiros que instituíram ZEIS foram produzidas nos anos 2009, 2012, 2018 e 2021. Somente as pesquisas destes dois últimos anos trazem dados dos municípios que instituíram ZEIS por meio de legislações específicas ou integradas às leis de Planos Diretores. As MUNICs que levantaram dados referentes aos assentamentos precários e informais e aos programas habitacionais foram produzidas nos anos de 2008, 2011, 2017 e 2020.

Assim, o presente trabalho baseia-se nas MUNICs de 2009, 2012, 2018 e 2021 para a quantificação dos municípios que instituíram ZEIS; e de 2008, 2011, 2017 e 2020 para a quantificação dos municípios com assentamentos precários e informais e programas habitacionais. É importante ressaltar que cada edição da MUNIC traz dados coletados junto a técnicos das prefeituras municipais e apresenta um retrato condicionado pelas posturas e graus de conhecimento e de comprometimento desses respondentes nos preenchimentos dos instrumentos de coleta utilizados pelo IBGE. Assim, não é aconselhável considerar as diferentes edições da MUNIC como uma série histórica perfeita e rigorosa por causa das variações nas qualidades e precisão dos dados fornecidos por membros das prefeituras. Mesmo assim, cada edição possibilita a construção de uma sequência de retratos que compõem os panoramas nacionais de instituição da ZEIS nos municípios

<sup>6</sup> Para a obtenção dos dados de municípios com legislações relativas às ZEIS, foram utilizadas as edições da MUNIC referentes aos anos de 2009, 2012, 2018 e 2021. Para a obtenção dos dados de municípios com diferentes tipos de programas habitacionais e de assentamentos informais, foram utilizadas as edições da MUNIC referentes aos anos de 2008, 2011, 2017 e 2020.

brasileiros com assentamentos precários e informais e com programas habitacionais em diferentes momentos.

Um panorama nacional de instituição da ZEIS com dados que variam no tempo e no espaço é importante, na medida em que fornece, quantitativamente, uma visão ampla a respeito da incorporação desse instrumento de política urbana e habitacional no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro por meio da sua adoção por municípios do país. Tal panorama serve também como um bom pano de fundo geral para a realização de futuros estudos de caso específicos que qualifiquem melhor a disseminação da ZEIS nesses municípios. As análises sobre possíveis associações entre esse instrumento e a existência de assentamentos precários e informais e de programas habitacionais apresentadas no presente trabalho relativizam tais avanços e mostram que, hipoteticamente, grande parte das instituições de ZEIS por meio de Planos Diretores ou leis específicas encontra-se inerte e desativada em quantidade significativa de municípios, conforme discussões apresentadas adiante.

## 2 Estudos e análises críticas sobre as ZEIS

A ZEIS é o instrumento de política, planejamento, gestão e regulação urbana que entrelaça mais estreitamente a política urbana e habitacional ao estabelecer base fundiária para a provisão de moradias destinadas à população de baixa renda, seja em novos empreendimentos imobiliários, seja em assentamentos existentes. Em que pese sua importância nas lutas urbanas pelo acesso à terra e à moradia digna no contexto da urbanização capitalista, a ZEIS enfrenta grandes dificuldades para se constituir como instrumento para a prática de contrapoderes, insurgências, emancipações e preponderância do valor de uso do espaço urbano em detrimento do seu valor de troca.

A importância da ZEIS no enfrentamento dos problemas e desigualdades da urbanização capitalista brasileira e, por conseguinte, na agenda da reforma urbana no Brasil suscitou e continua a suscitar a elaboração de inúmeros estudos e análises críticas que buscam avaliar os alcances e desempenhos, bem como as dificuldades e limitações, na formulação e implementação desse importante instrumento de política, planejamento, gestão e regulação urbana. Alguns desses estudos e análises elaborados na última década de 2010, período abrangido pelos dados utilizados na construção do panorama nacional de instituição de ZEIS em municípios brasileiros, encontram-se nos trabalhos realizados por Paulo Somlanyi Romeiro (2010), Renato Pequeno e Clarissa F. Sampaio Freitas (2012), Isabelle Oliveira Soares *et alii* (2012), Caio Santo Amore (2013), Raquel Rolnik e Paula Freire Santoro (2013) e Demóstenes Andrade de Moraes (2019). Obviamente, esses trabalhos são uma pequeníssima parte do amplo conjunto de estudos e análises sobre ZEIS elaborados no Brasil e em outros países. Decidimos comentá-los, pois

seus autores e autoras possuem trajetórias acadêmicas, políticas e profissionais nas quais estudam, militam e atuam como pesquisadores, atores políticos e profissionais da arquitetura, do urbanismo e do direito em campos que concernem à formulação e implementação de ZEIS.

Paulo Somlanyi Romeiro (2010) discute a ZEIS do ponto de vista jurídico, defendendo sua formulação e implementação com vistas à determinação dos conteúdos e parâmetros jurídicos da função social da propriedade urbana, conforme previsão constitucional. Assim, a ZEIS coloca-se como um meio para garantir, democrática e participativamente, o cumprimento de tal função. O autor reitera que esse processo envolve disputas jurídicas inerentes à busca por cidades mais democráticas e por paradigmas mais justos e adequados à regularização fundiária e à urbanização de assentamentos precários e informais ocupados pela população de baixa renda, paradigmas que se contrapõem ao autoritarismo de intervenções impostas e remoções forçadas de assentamentos precários e informais com seus respectivos moradores. Segundo esses paradigmas:

Os assentamentos informais deixam de ser tratados como ilegais e serem omitidos do planejamento urbano municipal para serem reconhecidos pelo planejamento municipal como objeto de urbanização e regularização fundiária, no âmbito da execução da política habitacional do município.<sup>7</sup>

Romeiro (2010), ao considerar a criação da ZEIS um marco na história da política urbana brasileira, seja por seu caráter democratizante, seja por sua capacidade em propor uma nova forma de se gerirem as cidades, vê que sua implementação extrapola o ordenamento administrativo, muitas vezes alienante, para reivindicar um ordenamento baseado no uso que aquele lugar proporciona para seus participantes, para a classe trabalhadora que o utiliza de forma cotidiana para a sua habitação, seu deslocamento, seu lazer. Para o autor, esse processo de remodelar a cidade a partir do valor de uso para quem a constrói cotidianamente constitui o “direito subjetivo à regularização fundiária”. Vale dizer que, conforme o autor, a ZEIS cumpre um importante papel de manutenção do equilíbrio entre os sistemas urbanos e ambientais. Assim, para Romeiro:

Tal dispositivo demonstra uma intenção em respeitar a legislação municipal no que diz respeito ao parcelamento, uso e ocupação do solo, abrindo caminho para utilização das ZEIS como instrumento para

<sup>7</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. São Paulo, 2010. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2010. p. 58.

aplicação das normas ambientais na cidade, de forma a estabelecer critérios para uma ponderação entre a ordem urbanística e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>8</sup>

Romeiro (2010) conclui que a ZEIS pode humanizar o zoneamento ao incidir nos territórios da vida cotidiana da classe trabalhadora e fazer com que tal zoneamento deixe:

De ser um instrumento que se restringe à definição de limitações administrativas, mas definem o conteúdo da função social da propriedade, obrigando o Poder Público a implementar políticas públicas na medida que territorializa o direito subjetivo a regularização fundiária, permitindo o estabelecimento de um regime jurídico especial que parte dos dados da vida real para definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações, o que permite a materialização de um novo tratamento dos assentamentos informais.<sup>9</sup>

Renato Pequeno e Clarissa F. Sampaio Freitas (2012) analisam e discutem as disputas entre grupos de interesse e atores sociais em relação à proposição de ZEIS na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009) diante da ocorrência de intenso processo de favelização, de aumento das reivindicações sociais da população de baixa renda e de não confluência entre as políticas urbanas e habitacionais. De um lado, consideram a ZEIS estratégica para unificar transformações urbanas e habitacionais na regularização fundiária de assentamentos precários. De outro lado, ressaltam que “[...] não basta a simples inserção das ZEIS no plano, sem que o posterior detalhamento de seus procedimentos, com vistas à implementação, venha a ser realizado”.<sup>10</sup> Demonstram que a ZEIS é transpassada por uma gama de condicionantes, desafios e conflitos socioespaciais que incidem na produção dos espaços urbanos, bem como no planejamento e na gestão da cidade. Argumentam que, a depender das escolhas e dos gestores nomeados para atuarem no poder público municipal, o Plano Diretor e a ZEIS não são implementados e configuraram subterfúgios que garantem a manutenção de um *status quo* desigual, baseado em dinâmica

<sup>8</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. São Paulo, 2010. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2010. p. 91.

<sup>9</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. São Paulo, 2010. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2010. p. 114.

<sup>10</sup> PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, 2012, p. 496.

socioespacial repleta de ilegalidades urbanas, intensificação no processo de favelização, apropriação especulativa do território, tentativas de supressão da vontade e dos direitos sociais e no desmantelamento dos instrumentos de regulação urbana. Nesse contexto, apontam que, simultaneamente a esses processos que acentuam a desigualdade socioespacial, há aqueles que buscam superá-la, com destaque para a luta dos coletivos e representantes da sociedade civil. Defendem que não devemos desassociar políticas públicas dos territórios, especialmente daqueles que são habitados por moradores das favelas, que são frequentemente esquecidos como cidadãos da cidade.

Isabelle Oliveira Soares *et alii* (2012) analisam a ZEIS em contextos de cidades médias, com 200 mil a 300 mil habitantes, localizadas em Minas Gerais. Os autores enfocam as cidades de Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Ribeirão das Neves, Sete Lagoas e Uberaba. Argumentam que, apesar de esse instrumento de política urbana ser mais utilizado e analisado no contexto de grandes cidades, os problemas e demandas urbanas e habitacionais concernentes à ZEIS também existem em cidades de porte médio, cuja urbanização reproduz as desigualdades e segregações socioespaciais existentes na maioria das cidades brasileiras. Afirmam que, atualmente, muitas cidades médias apresentam crescimento populacional e urbano acelerado. Segundo os autores, tal crescimento ocorre geralmente “com invasões de terrenos públicos e privados, os loteamentos irregulares, a formação de favelas e o precário atendimento de transporte coletivo e infraestrutura urbana nos assentamentos periféricos”.<sup>11</sup> Concluem que a ZEIS é um instrumento flexível, que foge aos padrões homogêneos de regulação, pois compatibiliza-se com a heterogeneidade das cidades, com regras especiais para o uso e ocupação do solo na área demarcada. O estudo aponta que a não demarcação de ZEIS em áreas vazias prejudica a formação de um banco de terras destinada à provisão de novas unidades habitacionais de interesse social.

Caio Santo Amore (2013) compreende a ZEIS como um dos principais instrumentos de política urbana e habitacional presentes na agenda da reforma urbana no Brasil, pois envolve o combate à especulação imobiliária, a justa distribuição de infraestruturas urbanas e o reconhecimento da cidade real, que geralmente é produzida na extralegalidade. Em que pese sua importância estratégica, a ZEIS foi inserida de modo pontual no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Ademais, tem sua eficácia questionada pelo autor, cujo argumento ressalta que “o fundamental é observar a tendência à relativa fragilidade do instrumento, ou como

<sup>11</sup> SOARES, Isabelle Oliveira *et alii*. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line)*, v. 15, p. 21-37, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/48873>. Acesso em: 03 maio 2023.

o mesmo se torna inócuo diante das dinâmicas que efetivamente interferem na realidade urbana”.<sup>12</sup> Para Amore (2013), a inserção pontual da ZEIS no Estatuto da Cidade resulta na ausência de um padrão nacional que referencie a formulação e implementação desse instrumento de política urbana e habitacional. Tal ausência contribui para entravar a efetivação desse instrumento mesmo com a disponibilização de recursos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O município de São Paulo é mencionado como um exemplo de instituição com baixa efetivação da ZEIS que se perde na centralização das decisões insuficientes e ineficientes da administração pública. Com isso, conclui-se que a reforma urbana nas cidades brasileiras não consegue efetivar-se por meio da ZEIS.

Raquel Rolnik e Paula Freire Santoro (2013) discutem a ZEIS a partir de estudos de caso sobre as experiências realizadas nos municípios de Diadema e Taboão da Serra, ambos na Região Metropolitana de São Paulo. Neste último município, a ZEIS foi denominada como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) demarcadas em áreas desocupadas, principalmente de indústrias desativadas, destinadas à produção de novas unidades habitacionais de interesse social (AEIS 1), e em áreas ocupadas com assentamentos precários e informais habitados por população de baixa renda (AEIS 2). Segundo as autoras, a demarcação de AEIS 1 em Diadema minimizou a formação de novas favelas no município ao mesmo tempo em que serviu para “impedir a ocupação irregular de área de proteção aos mananciais que, nos municípios vizinhos [...], onde esta política não ocorreu, foram objeto de aumento exponencial no mesmo período”.<sup>13</sup> Essa avaliação positiva advém da articulação adequada entre a gestão ativa dos processos de implementação da AEIS e de programas habitacionais bem estruturados, geridos e com fontes de financiamentos suficientes. Rolnik e Santoro (2013) ressaltam que essa conjugação não ocorre na grande maioria dos municípios brasileiros onde a ZEIS, apesar de instituída por meio da legislação urbanística local, não é colocada em prática.

Demóstenes Andrade de Moraes (2019), em trabalho sobre as contradições entre o direito à cidade e a subcidadania, analisa a trajetória relativamente longa de formulação e implementação pioneiras da ZEIS, da Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e do Fórum Permanente do PREZEIS no município de Recife. O

<sup>12</sup> AMORE, Caio Santo. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade – um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. São Paulo. 2013. 283f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013, p. 108.

<sup>13</sup> ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Urbana*. Documento de Trabalho de Lincoln Institute of Land Policy, 2013, p. 7. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 04 maio 2023.

autor considera a ZEIS como um instrumento de regulação inclusiva. Mostra que a trajetória desse instrumento, o qual se tornou referência nacional, apresenta oscilações entre altos e baixos ocorridos nos processos conflituosos de atuação governamental, participação popular, realização de investimentos públicos, definições jurídicas, realização de intervenções nos espaços físicos dos assentamentos precários e informais, promoção da regularização fundiária, entre outros. Diante das oscilações nesses processos, o autor reconhece conquistas, mas também aponta limites e insuficiências na efetivação do direito à cidade e da cidadania nas condições de vida dos moradores das áreas demarcadas como ZEIS. Conclui que:

[...] o PREZEIS não se tornou, ao longo de sua trajetória, um instrumento fundamental para as políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais municipais, nem uma política municipal de urbanização e regularização de favelas no Recife. Nesse sentido, parece ter havido um esforço demasiado no campo institucional e insuficientes ações políticas diretas e de articulação de forças para melhor posicionar o PREZEIS como a política de urbanização de favelas e principal meio para responder às necessidades habitacionais no Recife que estão concentradas nesses assentamentos. A ZEIS, como instrumento de regulação urbanística inclusiva, de todo modo, vem contribuindo para a permanência dos pobres na cidade, principalmente em favelas localizadas em áreas mais valorizadas.<sup>14</sup>

### 3 Panorama nacional de instituição da ZEIS em municípios brasileiros

O primeiro traço desse panorama encontra-se na tabela 1, que mostra os percentuais desses municípios que instituíram ZEIS em 2009, 2012, 2018 e 2021. Vale dizer que a parte do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamento Precário (PAC-UAP), incluída no Eixo Infraestrutura Social e Urbana e voltada para a melhoria das condições de vida em assentamentos precários e informais localizados em regiões metropolitanas, estava em implementação desde 2007. Ressalta-se também que, no início de 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), voltado para a produção de novas unidades habitacionais destinadas às populações de baixa e média baixa renda. Enquanto o PAC adere à concepção de ZEIS demarcada em assentamentos precários e informais, o PMCMV adere à concepção de ZEIS demarcada em glebas, terrenos e/ou edificações ociosas, que podem ser aproveitados na produção de unidades habitacionais

<sup>14</sup> MORAES, Demóstenes Andrade de. *Entre a subcidadania e o direito à cidade – estudos críticos sobre urbanização de favelas e as zonas especiais de interesse social (ZEIS) no Recife – PE*. 279f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Paraíba: 2019. p. 322.

de interesse social. Certamente, os processos de implementação desses programas mobilizaram em alguma medida as diferentes modalidades de ZEIS. Estudos de caso detalhados poderão analisar as relações entre PAC-UAP, PMCMV e ZEIS com maior profundidade.

Tabela 1 – Número e percentual de municípios brasileiros que instituíram ZEIS em 2009, 2012, 2018 e 2021

Macrorregiões	Total de municípios em 2009	Nº de municípios com ZEIS em 2009	% sobre total de municípios em 2009	Total de municípios em 2012	Nº de municípios com ZEIS (2012)	% sobre total de municípios em 2012
Norte	449	116	25,8%	449	124	27,6%
Nordeste	1.794	403	22,5%	1.794	411	22,9%
Sudeste	1.668	492	29,5%	1.668	571	34,2%
Sul	1.187	336	28,3%	1.188	510	42,9%
Centro-Oeste	466	142	30,5%	466	178	38,2%
Total	5.564	1.489	26,8%	5.565	1.494	32,2%

(Continuação)

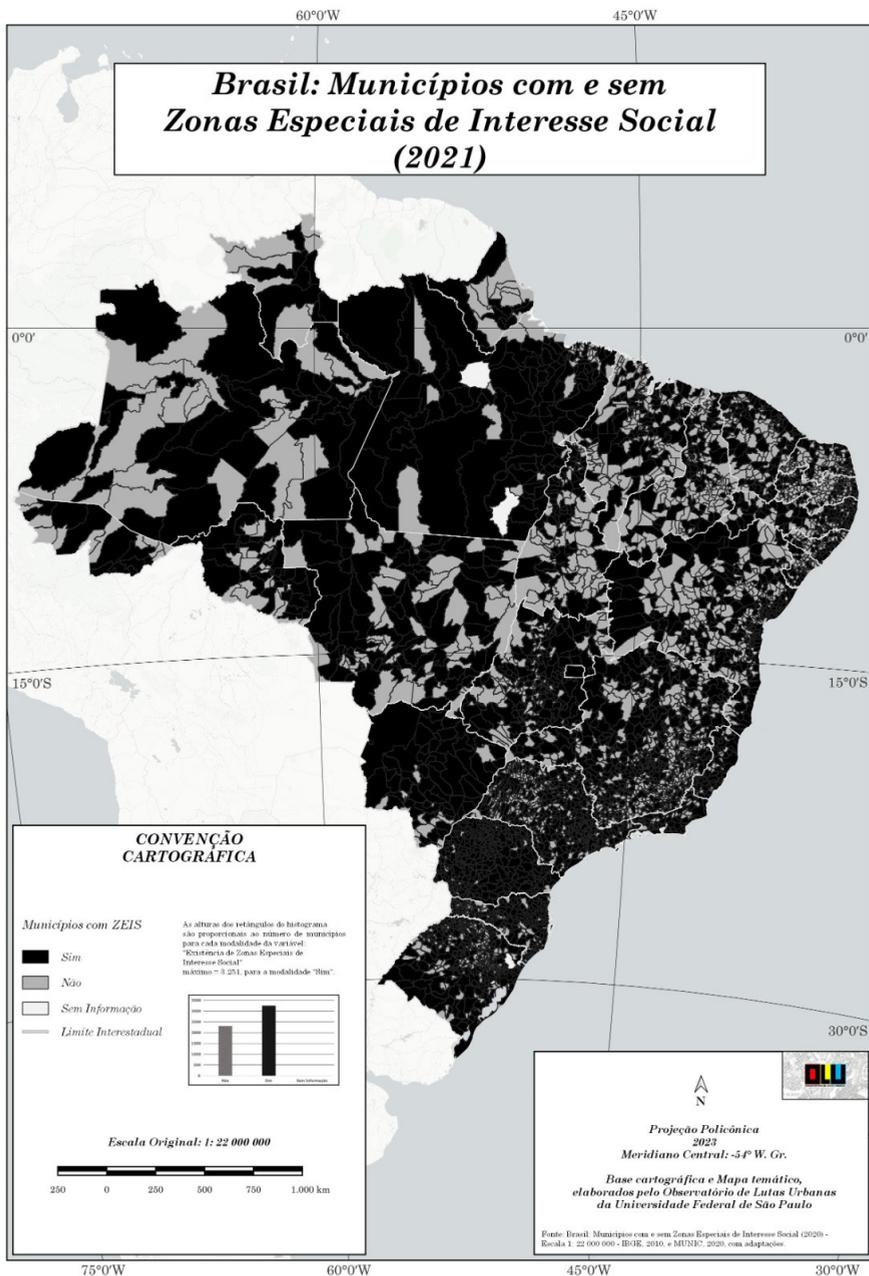
Macrorregiões	Total de municípios em 2018	Nº de municípios com ZEIS em 2018	% sobre total de municípios em 2018	Total de municípios em 2021	Nº de municípios com ZEIS em 2021	% sobre total de municípios em 2021
Norte	450	251	55,8%	450	264	58,7%
Nordeste	1.794	713	39,7%	1794	761	42,4%
Sudeste	1.668	906	54,3%	1668	981	58,8%
Sul	1.191	906	76,1%	1191	943	79,2%
Centro-Oeste	467	291	62,3%	467	302	64,7%
Total	5.570	3.067	55,1%	5.570	3.251	58,4%

Fontes: Pesquisas de Informações Básicas Municipais IBGE, 2009, 2012, 2018 e 2021.

Segundo os dados da tabela 1, os percentuais de municípios brasileiros com a instituição de ZEIS aumentaram de modo constante no período entre 2009 e 2021. Em 2009, 26,8% desses municípios tinham ZEIS instituída. Esse percentual saltou para 32,2% em 2012, 55,1% em 2018 e 58,4% em 2021. Portanto, mais da metade dos municípios brasileiros tinham ZEIS instituída a pouco mais de um ano atrás. Essa tendência se repete nas macrorregiões, com destaque para a macrorregião Sul, onde tal percentual saltou de 26,8% em 2009 para 79,2% em

2021. Essa ampla disseminação da instituição de ZEIS dentre os municípios dessa macrorregião pode ser observada no mapa 1.

Mapa 1 – Brasil – municípios com instituição de ZEIS em 2021



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais IBGE, 2021.

No mapa 1, os estados do Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná e Santa Catarina destacam-se por terem a grande maioria dos seus municípios com instituição de ZEIS, e os estados da macrorregião Nordeste, por terem grande quantidade de municípios em situação contrária. Com a intenção de verificar a articulação entre a instituição de ZEIS e processos mais amplos de planejamento urbano, analisa-se a seguir a quantidade de municípios brasileiros onde esse instrumento de política urbana e habitacional integra-se ao Plano Diretor ou institui-se por meio de legislação específica.

### 3.1 ZEIS e Planos Diretores

Em 2008, foi realizada a Pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos,<sup>15</sup> que abrangeu 526 municípios, distribuídos entre 26 estados e o Distrito Federal. A consolidação dos resultados relativos ao acesso à terra urbanizada foi feita por Fabrício Leal de Oliveira e Rosane Biasotto (2011). Em relação à ZEIS, esses autores constataram que “os novos planos diretores parecem ter disseminado a noção de ZEIS no Brasil, especialmente no que se refere à reafirmação do direito dos mais pobres à moradia regularizada e servida por equipamentos e serviços”.<sup>16</sup>

Conforme a tabela 2, a constatação de Oliveira e Biasotto (2011) feita em 2008 foi confirmada por dados recentes da MUNIC, segundo os quais, 59,0% dos municípios brasileiros com instituição de ZEIS em 2018 o fizeram de maneira integrada a Planos Diretores. Em 2021, tal percentual foi igual a 60,5%. Com exceção da macrorregião Sudeste, as demais macrorregiões acompanharam a mesma tendência de crescimento nesse percentual. Na macrorregião Sudeste, aqueles percentuais caíram de 51,9%, em 2018, para 50,7%, em 2021.

Contudo, em que pese a importância desses altos percentuais, não se pode negligenciar o fato de que praticamente 40% dos municípios brasileiros que haviam instituído ZEIS em 2021 o fizeram por meio de legislação específica. Isso não é algo necessariamente negativo, porém pode indicar certa desarticulação entre a ZEIS e o Plano Diretor nesses municípios. Tal desarticulação facilita mudanças arbitrárias e oportunistas nas legislações específicas de ZEIS a fim de atender interesses privados específicos. Essas mudanças são mais exigentes nos casos em que a ZEIS integra Planos Diretores.

<sup>15</sup> SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 75.

Tabela 2 – Número e percentual de municípios brasileiros que instituíram ZEIS como parte integrante de Plano Diretor e em lei específica em 2018 e 2021

<b>Macrorregiões</b>	<b>Nº de municípios com ZEIS em 2018</b>	<b>Nº de municípios com ZEIS integrante de PD em 2018</b>	<b>% sobre nº de municípios com ZEIS em 2018</b>	<b>Nº de municípios com ZEIS em lei específica em 2018</b>	<b>% sobre nº de municípios com ZEIS em 2018</b>
Norte	251	160	63,7%	91	36,3%
Nordeste	713	452	63,4%	261	36,6%
Sudeste	906	470	51,9%	436	48,1%
Sul	906	602	66,4%	304	33,6%
Centro-Oeste	291	127	43,6%	164	56,4%
Total	3.067	1.811	59,0%	1.256	41,0%

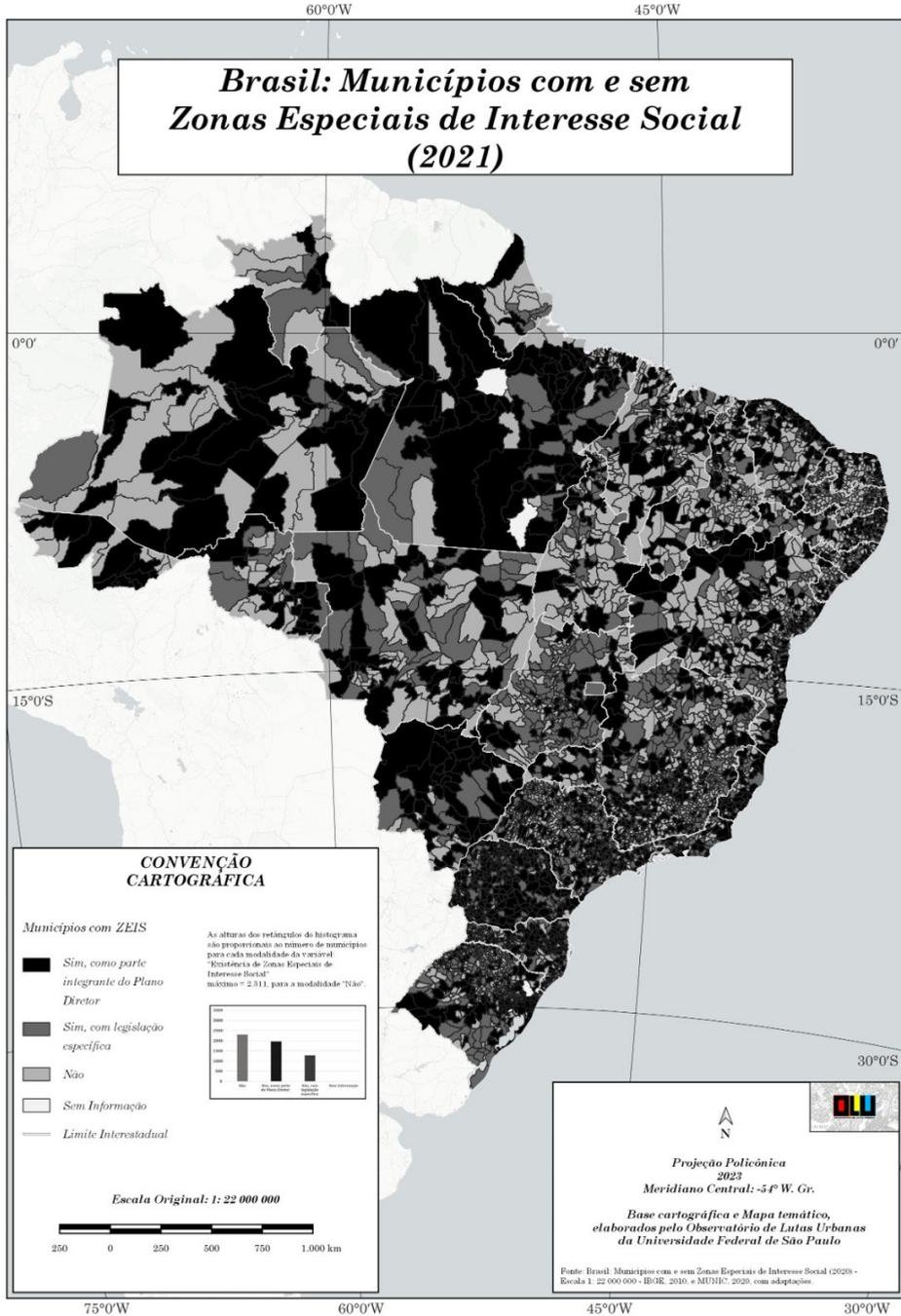
(Continuação)

<b>Macrorregiões</b>	<b>Nº de municípios com ZEIS em 2021</b>	<b>Nº de municípios com ZEIS integrante de PD em 2021</b>	<b>% sobre nº de municípios com ZEIS em 2021</b>	<b>Nº de municípios com ZEIS em lei específica em 2021</b>	<b>% sobre nº de municípios com ZEIS em 2021</b>
Norte	264	188	71,2%	76	28,8%
Nordeste	761	498	65,4%	263	34,6%
Sudeste	981	497	50,7%	484	49,3%
Sul	943	644	68,3%	299	31,7%
Centro-Oeste	302	141	46,7%	161	53,3%
Total	3.251	1.968	60,5%	1.283	39,5%

Fontes: Pesquisas de Informações Básicas Municipais IBGE, 2018 e 2021.

Na tabela 2, nota-se que os percentuais de municípios brasileiros com instituição de ZEIS por meio de legislações específicas caíram de 41,0% em 2018 para 39,5% em 2021. Isso mostra que, de fato, a aprovação de Planos Diretores municipais contribuiu para disseminar a instituição de ZEIS no país de modo integrado ao planejamento urbano mais amplo no âmbito local. Isso é particularmente verdadeiro nos estados do Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná e Santa Catarina, conforme se observa no mapa 2. Em 2021, a maioria dos municípios desses estados tinha ZEIS como parte integrante de Planos Diretores.

Mapa 2 – Brasil – municípios com instituição de ZEIS em legislação específica ou integrada ao Plano Diretor em 2021



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais IBGE, 2021.

No mapa 2, é interessante observar também que, nos estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, a maioria dos municípios tinha ZEIS instituída por meio de legislação específica, e não como parte integrante de Planos Diretores. Cabe perguntar se os processos e produtos da formulação e implementação de ZEIS distinguem-se nos casos em que esse instrumento de política urbana e habitacional é instituído por meio de legislação específica ou de modo integrado a Planos Diretores. Outra pergunta pertinente, analisada a seguir, é o quanto a instituição de ZEIS ocorre em municípios com assentamentos precários ou informais.

### 3.2 ZEIS e assentamentos precários e informais

Como se sabe, a primeira demarcação de uma ZEIS em área urbana ocupada com assentamentos precários e informais ocupados por moradores de baixa renda se deu a partir da Lei de Uso do Solo do Município de Recife (Lei nº 14.511/1983). A proposta inicial de ZEIS adveio, portanto, da busca pela melhoria nas condições de vida desses moradores, de modo a solucionar os problemas sociais, urbanos, habitacionais e ambientais existentes em tais assentamentos.

Após essa experiência pioneira no Recife, outras modalidades de ZEIS foram criadas em diferentes cidades brasileiras, tais como ZEIS em áreas ociosas e desocupadas destinada à provisão de novas unidades habitacionais, ZEIS em áreas urbanas centrais com concentração de cortiços, entre outras. Assim, a ZEIS deixou de ser um instrumento aplicado somente em áreas urbanas com assentamentos precários e informais, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo poder público, entre outros. Porém, provavelmente a ZEIS demarcada nesses assentamentos continua predominante dentre os vários tipos de cidades brasileiras.

Diante disso, propõe-se analisar os dados da MUNIC relativos aos municípios brasileiros nos quais haja associação entre a instituição de ZEIS e a existência de tipos de assentamentos precários e informais considerados pelo IBGE, quais sejam, favela, mocambo, palafita e assemelhados; cortiço, casa de cômodos e cabeça de porco; loteamento irregular e/ou clandestino. Essa análise faz sentido, pois permite verificar o quanto a instituição de ZEIS nesses municípios adere aos problemas e necessidades sociais, urbanas e habitacionais correspondentes a tais assentamentos.

A tabela 3 mostra que o número de municípios com os tipos de assentamentos precários e informais mencionados anteriormente variou significativamente nos anos de 2008, 2011, 2017 e 2020. Tais variações decorrem das percepções e conhecimentos dos respondentes da MUNIC em relação à existência desses tipos de assentamentos em seus respectivos municípios. Conforme exposto anteriormente, as posturas desses respondentes afetam a qualidade dos dados levantados pelo IBGE durante a realização da MUNIC. Isto posto, observa-se, na tabela 3, que os percentuais de municípios com instituição de ZEIS e com assentamentos precários e informais cresceram nacionalmente de 2009 (40,0%) para 2012 (66,3%)

e deste ano para 2018 (82,1%), demonstrando claramente a aderência crescente desse instrumento de política urbana e habitacional aos problemas e demandas existentes nas cidades.

Tabela 3 – Número e percentual de municípios brasileiros com ZEIS e favelas, mocambos, palafitas e assemelhados; cortiços, casas de cômodo e cabeças de porco e loteamentos irregulares e/ou clandestinos em 2008, 2009, 2011, 2012, 2018, 2018, 2020 e 2021

Macrorregiões	Nº de municípios com assentamentos precários em 2008	Nº de municípios com ZEIS em 2009 e com assentamentos precários em 2008 (1)	% sobre os municípios com assentamentos precários em 2008	Nº de municípios com assentamentos precários em 2011	Nº de municípios com ZEIS em 2012 e com assentamentos precários em 2011	% sobre os municípios assentamentos precários em 2011
Norte	95	47	49,5%	24	15	62,5%
Nordeste	192	54	28,1%	66	39	59,1%
Sudeste	293	105	35,8%	76	51	67,1%
Sul	225	114	50,9%	34	27	79,4%
Centro-Oeste	44	19	43,2%	5	4	80,0%
Total	849	339	40,0%	205	136	66,3%

(Continuação)

Macrorregiões	Nº de municípios com assentamentos precários em 2017	Nº de municípios com ZEIS em 2018 (2) e com assentamentos precários em 2017	% sobre os municípios com assentamentos precários em 2017	Nº de municípios com assentamentos precários em 2020	Nº de municípios com ZEIS em 2021 (2) e com assentamentos precários em 2020	% sobre os municípios com assentamentos precários em 2020
Norte	39	27	69,2%	57	38	66,7%
Nordeste	105	84	80,0%	134	99	73,9%
Sudeste	75	67	89,3%	127	108	85,0%
Sul	32	27	84,4%	53	48	90,6%
Centro-Oeste	6	6	100,0%	7	7	100,0%
Total	257	211	82,1%	378	300	79,4%

Fontes: Pesquisas de Informações Básicas Municipais IBGE de 2008, 2009, 2011, 2012, 2017, 2018, 2020 e 2021.

Obs.: Os assentamentos precários correspondem a favelas, mocambos, palafitas e assemelhados; cortiços, casas de cômodo e cabeças de porco e loteamentos irregulares e/ou clandestinos.

(1) Em 2009, havia o município de Cerro Azul, localizado no estado do Paraná, que não constava em 2008.

(2) Em 2018 e 2021, foram considerados os municípios com ZEIS integrante de PLANO DIRETOR e/ou instituída por meio de legislação específica.

A aderência crescente entre a instituição de ZEIS e a existência de assentamentos precários e informais verificada no período entre 2009 e 2018 sofreu inversão no período entre 2018 e 2021, no qual o percentual de municípios nessa condição caiu de 82,1% para 79,4%. Trata-se de uma inversão e regressão recente de uma tendência anterior, que era altamente positiva, segundo a qual parecia que a ZEIS estava avançando na sua função precípua enquanto instrumento de política, planejamento, gestão e regulação urbana. Do ponto de vista macrorregional, nota-se que somente as macrorregiões Sul e Centro-Oeste mantiveram essa tendência positiva com crescimento constante nos percentuais de municípios com assentamentos precários e informais dotados de ZEIS, cuja ativação e efetivação dependem da implementação de programas habitacionais. A seguir, analisa-se o panorama da associação entre a instituição de ZEIS e a existência de programas habitacionais em municípios brasileiros.

### 3.3 ZEIS e programas habitacionais

As duas modalidades de ZEIS mencionadas anteriormente efetivam-se somente por meio da implementação de programas habitacionais alinhados com seus respectivos objetivos. Assim, no caso da ZEIS demarcada em áreas urbanas com assentamentos precários e informais ocupados por moradores de baixa renda, é necessário implementar programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais. No caso da ZEIS demarcada em glebas, terrenos e/ou edificações ociosas, não utilizadas ou subutilizadas, é necessário implementar programas habitacionais para a construção de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda.

Os programas habitacionais ativam os processos e os projetos necessários para a concretização dos objetivos da ZEIS. Considerando que, infelizmente, os dados da MUNIC não especificam as diferentes modalidades de ZEIS, optou-se pela quantificação dos municípios com a associação entre a instituição desse instrumento de política urbana e habitacional e a existência simultânea de todos aqueles programas habitacionais. Essa opção faz sentido, pois propicia um quadro geral das potencialidades de ativação da ZEIS na medida em que a implementação de algum desses programas pode retirar alguma das modalidades de ZEIS de seu estado inerte.

Os dados da tabela 4 relativizam o otimismo e a positividade observados na tendência crescente de instituição de ZEIS nos municípios brasileiros demonstrada pelos dados da tabela 1, mostrados anteriormente. A tabela 4 mostra, em âmbito nacional e segundo macrorregiões, a existência de baixos percentuais de municípios nos quais havia a associação entre a instituição de ZEIS e a existência de programas habitacionais para a construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária de assentamentos precários. Em 2009, somente 9,1% dos municípios com instituição de ZEIS tinham tais programas. Em 2012, esse percentual subiu para 14,4%. Em 2018, caiu para 4,3% e, em 2021, voltou a cair para 3,4%, indicando possível desativação da ZEIS

nas ações públicas. É possível que a implementação do PAC-UAP e do PMCMV, conduzidos pelo governo federal, tenha influenciado nesses baixos percentuais na medida em que preponderam sobre programas habitacionais municipais. Assim, é possível que esses programas do governo federal tenham ativado a ZEIS em muitos municípios independentemente da existência ou não de tais programas habitacionais municipais.

Tabela 4 – Número e percentual de municípios brasileiros com ZEIS e com programas habitacionais para construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária de assentamentos precários em 2008, 2009, 2011, 2012, 2018, 2018, 2020 e 2021

Macrorregiões	Nº de municípios com ZEIS em 2009	Nº de municípios com ZEIS em 2009 e com programas em 2008 (1)	% sobre os municípios com ZEIS em 2009	Nº de municípios com ZEIS em 2012	Nº de municípios com ZEIS em 2012 e com programas em 2011	% sobre os municípios com ZEIS 2012
Norte	116	20	17,2%	124	23	18,5%
Nordeste	403	21	5,2%	411	50	12,2%
Sudeste	492	40	8,1%	571	95	16,6%
Sul	336	42	12,5%	510	67	13,1%
Centro-Oeste	142	12	8,5%	178	23	12,9%
Total	1.489	135	9,1%	1.794	258	14,4%

(Continuação)

Macrorregiões	Nº de municípios com ZEIS em 2018 (2)	Nº de municípios com ZEIS em 2018 (2) e com programas em 2017	% sobre os municípios com ZEIS em 2018 (2)	Nº de municípios com ZEIS em 2021 (2)	Nº de municípios com ZEIS em 2021 (2) e com programas em 2020	% sobre os municípios com ZEIS 2021 (2)
Norte	251	12	4,8%	264	13	4,9%
Nordeste	713	32	4,5%	761	22	2,9%
Sudeste	906	41	4,5%	981	39	4,0%
Sul	906	32	3,5%	943	30	3,2%
Centro-Oeste	291	16	5,5%	302	8	2,6%
Total	3.067	133	4,3%	3.251	112	3,4%

Fontes: Pesquisas de Informações Básicas Municipais IBGE de 2008, 2009, 2011, 2012, 2017, 2018, 2020 e 2021.

Obs.: Os programas correspondem aos programas habitacionais para a construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária de assentamentos precários.

(1) Em 2009, havia o município de Cerro Azul, localizado no estado do Paraná, que não constava em 2008.

(2) Em 2018 e 2021, foram considerados os municípios com ZEIS integrante de Plano Diretor e/ou instituída por meio de legislação específica.

Assim, os dados gerais da tabela 4 evidenciam o baixo número de municípios com instituição de ZEIS onde existiam programas habitacionais que podem ativá-las e efetivá-las. Apesar do percentual de municípios nessas condições manter-se abaixo de 20% entre 2009 e 2021, é importante destacar um aumento de 5,3 pontos percentuais entre 2009 e 2012, seguido por redução de 10,1 pontos percentuais entre 2012 e 2018 e por nova redução de 0,9 ponto percentual entre 2018 e 2021.

De 2009 a 2012, todas as macrorregiões seguiram a tendência nacional e registraram aumentos nos percentuais de municípios com instituição de ZEIS e com os programas habitacionais mencionados anteriormente, e todas essas macrorregiões registraram quedas nesses percentuais no período entre 2012 e 2018, também seguindo a tendência nacional. No período subsequente, de 2018 a 2021, somente a macrorregião Norte manteve praticamente o mesmo percentual (4,8% em 2018 e 4,9% em 2021), enquanto as demais macrorregiões registraram quedas.

Considerando que é difícil ter municípios com instituição de ZEIS associada à existência simultânea de programas habitacionais para a construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária de assentamentos precários, propõe-se analisar tal associação somente com este último programa para verificar se há diferenças significativas entre os dados. Nesse sentido, a tabela 5 apresenta os percentuais de municípios com instituição de ZEIS e com programa de regularização fundiária de assentamentos precários e informais.

Observa-se que os percentuais são significativamente mais altos do que os da tabela 4, porém continuam a revelar a existência de margem significativa para aumentar a quantidade de municípios com coexistência entre instituição de ZEIS e programa de regularização fundiária. De 2009 a 2012, tal percentual subiu de 27,5% para 44,6% em âmbito nacional, caiu para 27,5% em 2018 e voltou a subir para 38,6% em 2021. Isso indica que é factível a ocorrência de ativação da ZEIS em um número maior de municípios com programa habitacional específico ao invés da adoção simultânea de todos os programas considerados nos dados da tabela 4, analisada anteriormente.

Tabela 5 – Número e percentual de municípios brasileiros com ZEIS e com programas de regularização fundiária de assentamentos precários em 2008, 2009, 2011, 2012, 2018, 2018, 2020 e 2021

Macrorregiões	Nº de municípios com ZEIS em 2009	Nº de municípios com ZEIS em 2009 e com programa em 2008 (1)	% sobre os municípios com ZEIS em 2009	Nº de municípios com ZEIS em 2012	Nº de municípios com ZEIS em 2012 e com programa em 2011	% sobre os municípios com ZEIS em 2012
Norte	116	55	47,4%	124	74	59,7%
Nordeste	403	69	17,1%	411	118	28,7%
Sudeste	492	113	23,0%	571	320	56,0%
Sul	336	114	33,9%	510	188	36,9%
Centro-Oeste	142	59	41,5%	178	100	56,2%
Total	1.489	410	27,5%	1.794	800	44,6%

(Continuação)

Macrorregiões	Nº de municípios com ZEIS em 2018 (2)	Nº de municípios com ZEIS em 2018 (2) e com programa em 2017	% sobre os municípios com ZEIS em 2018 (2)	Nº de municípios com ZEIS em 2021 (2)	Nº de municípios com ZEIS em 2021 (2) e com programa em 2020	% sobre os municípios com ZEIS em 2021 (2)
Norte	251	83	33,1%	264	93	35,2%
Nordeste	713	118	16,5%	761	186	24,4%
Sudeste	906	270	29,8%	981	441	45,0%
Sul	906	281	31,0%	943	379	40,2%
Centro-Oeste	291	117	40,2%	302	155	51,3%
Total	3.067	869	28,3%	3.251	1.254	38,6%

Fontes: Pesquisas de Informações Básicas Municipais IBGE de 2008, 2009, 2011, 2012, 2017, 2018, 2020 e 2021.

Obs.: O programa corresponde ao programa para a regularização fundiária de assentamentos precários.

(1) Em 2009, havia o município de Cerro Azul, localizado no estado do Paraná, que não constava em 2008.

(2) Em 2018 e 2021, foram considerados os municípios com ZEIS integrante de Plano Diretor e/ou instituída por meio de legislação específica.

Nas macrorregiões, os percentuais de municípios com instituição de ZEIS e com programa de regularização fundiária oscilaram conforme a mesma tendência nacional. É interessante observar que, em 2012, esses percentuais superaram

50% nas macrorregiões Sudeste (56,0%), Centro-Oeste (56,2%) e Norte (59,7%). Em 2021, somente a macrorregião Centro-Oeste tinha percentual acima de 50%. Nesse ano, as macrorregiões Sudeste e Sul registraram percentuais entre 40% e 50%. Conclui-se que a instituição da ZEIS se associa mais amplamente com um programa habitacional específico do que com a simultaneidade dos programas para construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária de assentamentos precários. Mesmo assim, há margem para avanços na efetivação e ativação da ZEIS por meio de um ou de outro desses programas.

## 4 Considerações finais

O panorama nacional de instituição da ZEIS nos municípios brasileiros expõe os avanços na adoção desse importante instrumento de política urbana e habitacional. Em 2009, 26,8% desses municípios tinham ZEIS e, em 2021, esse percentual aumentou para 58,4%. Esse avanço na instituição de ZEIS teve aderência à realidade local, pois ocorreu principalmente em municípios brasileiros com assentamentos precários e informais (favelas, mocambos, palafitas e assemelhados; cortiços, casas de cômodo e cabeças de porco; loteamentos irregulares e/ou clandestinos). Em 2009, o percentual de municípios com esses assentamentos que instituíram ZEIS era igual a 40,0%. Em 2021, esse percentual aumentou para 79,4%.

Com base nos dados da MUNIC apresentados anteriormente, é plausível admitir a ocorrência de disseminação da ZEIS nos municípios do país, bem como a adoção de ZEIS ser cada vez mais consistente em relação à existência de assentamentos precários e informais. Porém, dentre esses municípios que instituíram ZEIS, poucos tinham programas habitacionais para a construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária de assentamentos precários. Isso indica baixa possibilidade para a efetivação e ativação dessas ZEIS no enfrentamento de problemas e atendimento de demandas urbanas e habitacionais em tais assentamentos. Em 2009, somente 9,1% dos municípios com ZEIS tinham aqueles programas habitacionais e, em 2021, esse percentual caiu para 3,4% após alcançar 14,4% em 2012. O panorama melhora quando se consideram os municípios com ZEIS que tinham somente programa de regularização fundiária de assentamentos precários. Em 2009, o percentual desses municípios era igual a 27,5% e, em 2021, subiu para 38,6% após ter sido igual a 44,6% em 2012. Diante desse panorama nacional de instituição de ZEIS nos municípios brasileiros, percebe-se que esse instrumento de política urbana e habitacional tem sido incluído nas legislações urbanísticas municipais, porém parece não ter condições para ser colocado em prática. Percebe-se também a existência de uma grande oportunidade para a formulação e implementação de um programa

nacional de apoio à implementação desse instrumento reconhecidamente importante para a realização da reforma urbana com direito à cidade no Brasil.

---

**National overview of special zone of social interest enactment in Brazilian municipalities: characterization based on data of municipal basic information research**

**Abstract:** The objective of this text is to present a national overview of ZEIS enacted in Brazilian municipalities in the period between 2009 and 2021 based on quantitative data from the editions of the IBGE's Basic Municipal Information Survey (MUNIC) of 2008, 2009, 2011, 2012, 2017, 2018, 2020 and 2021. The advancement of the enactment and dissemination of ZEIS in these municipalities in the period between 2009 and 2021 is notable, mainly in those with precarious and informal settlements (favelas, mocambos, house on stilts and similar; tenements; illegal land subdivisions). However, this dissemination is not accompanied to the same extent by the dissemination of housing programs for the construction of housing units and urbanization and land regularization of precarious settlements. It indicates that the institution of ZEIS in Brazilian municipalities does not advance towards its implementation through these housing programs. On the one hand, it limits and blocks the urban reform and the right to the city in Brazil. On the other hand, it opens up opportunities to induce the implementation of ZEIS enacted widely in Brazilian municipalities.

**Keywords:** Special Social Interest Zone. Precarious and informal settlements. Housing program. Master plan. Land regularization.

---

## Referências

AMORE, Caio Santo. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade – um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. São Paulo. 2013. 283f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de *et alii*. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1975.

KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

MORAES, Demóstenes Andrade de. *Entre a subcidadania e o direito à cidade – estudos críticos sobre urbanização de favelas e as zonas especiais de interesse social (ZEIS) no Recife – PE*. 279f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Paraíba: 2019.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, 2012.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Urbana*. Documento de Trabajo de Lincoln Institute of Land Policy, 2013, p. 7. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 04 maio 2023.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. São Paulo, 2010. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2010.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense: CEBRAP, 1977.

SOARES, Isabelle Oliveira *et alii*. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (online)*, v. 15, p. 21-37, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/48873>. Acesso em: 03 maio 2023.

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

---

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

NAKANO, Anderson Kazuo; MARU, Henry Tomio Kreniski; MONTALVA, Bárbara Helena da Silva; GUIMARÃES, Juan Rodrigues. Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 117-142, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART05

---

# Zonas especiais de conflitos urbanos: a disputa e a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal<sup>1</sup>

## **Antonio Celestino da Silva Neto**

Pesquisador em Pernambuco, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogado Popular. Conselheiro Estadual (2022-2024) e membro das Comissões de Advocacia Popular e de Direito Urbanístico (Secretário) da OAB Seccional Pernambuco. *E-mail:* antoniocelestino@live.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3094-0189>.

## **Ariana Ferreira de Alencar Moraes**

Pesquisadora na Bahia, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Advogada. Pós-Graduada em Direito Processual Penal pelo Curso CEI/CERS. *E-mail:* arianalencar@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4468-484X>.

## **Gilson Santiago Macedo Júnior**

Coordenador da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Mestre em Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG). Presidente da Comissão de Direito Urbanístico e Direito à Cidade da OAB Subseção Vitória da Conquista. Membro efetivo do Conselho Municipal de Habitação Popular de Vitória da Conquista. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo Centro Universitário União das Américas (UniAmérica). Membro associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, tendo exercido a função de Conselheiro Regional Nordeste (2020-2021). *E-mail:* academico@gilsonsantiago.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4661-9082>.

## **Lara Paula de Meneses Costa**

Pesquisadora no Ceará, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Advogada. Membro da Rede Nacional de Advogados Populares (Renap). Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-Graduada em Direito Processual Civil pelo Curso CEI (CERS). *E-mail:* advcostalara@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4449-5799>.

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida e financiada pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos.

## Pedro Levi Lima Oliveira

Pesquisador no Rio Grande do Norte, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Mestre em Ciências Sociais e Humanas (PPGCSHI-UERN). Advogado do Centro de Referência em Direitos Humanos Marcos Dionísio (CRDHMD-UFRN). *E-mail:* pedrolevi.atendimento@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4477-0547>.

**Resumo:** Este artigo pretende analisar os processos de descaracterização de áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em quatro capitais nordestinas (Salvador, Fortaleza, Recife e Natal), com o intuito de evidenciar a disputa pelo território e a proteção inadequada do direito à moradia como causas dos conflitos fundiários urbanos. A partir da análise das trajetórias históricas dessas áreas, foram identificados os principais atores envolvidos no processo de descaracterização e as estratégias utilizadas para desvirtuar a sua função social. ZEIS são áreas destinadas a atender demandas habitacionais de baixa renda e grupos sociais vulneráveis, buscando assegurar o acesso à moradia digna e ao direito à cidade. Entretanto, essas áreas estão sujeitas a pressões e disputas por parte de diferentes atores envolvidos no processo de urbanização, como o mercado imobiliário, o poder público e as comunidades locais. Os resultados indicam que a disputa pelo território e a proteção inadequada do direito à moradia são fatores que contribuem para a descaracterização das ZEIS, uma vez que a falta de políticas públicas efetivas e de instrumentos de controle urbano adequados favorece a ação de atores privados que desrespeitam a função social da propriedade e o direito à cidade.

**Palavras-chave:** Conflitos fundiários urbanos. Disputa pelo território. Direito à moradia. Plano Diretor. Zonas Especiais de Interesse Social.

**Sumário:** 1 As ZEIS nascem no Nordeste – 2 Estudo de caso no Recife/PE – 3 Estudos de caso em Fortaleza/CE – 4 AEIS e conflitos fundiários em Natal/RN – 5 Estudo de caso em Salvador/BA – 6 Considerações finais – Referências

## 1 As ZEIS nascem no Nordeste

No Brasil, a existência de assentamentos precários em áreas urbanas é um dos principais desafios enfrentados pelo planejamento urbano. Historicamente, o país adotou um modelo de desenvolvimento urbano baseado na construção de grandes empreendimentos imobiliários nas periferias, deixando de lado a necessidade de planejamento e produção de infraestrutura adequada de áreas já urbanizadas. Isso gerou intensa segregação socioespacial nas cidades brasileiras e a formação de assentamentos em áreas precárias.

Para responder a essa realidade, o ordenamento jurídico brasileiro vem passando por reformas para adequar a legislação urbana às necessidades urbanas e habitacionais atuais e garantir o direito de permanência e de regularização fundiária dos assentamentos precários. A incorporação da política urbana como matéria constitucional ocorreu pela primeira vez na década de 1980, por meio da Emenda Popular da Reforma Urbana, que resultou em dois artigos na Constituição da República.

Em 2001, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo constitucional da política urbana. Essa lei estruturou a política urbana brasileira por meio de instrumentos urbanísticos, financeiros, jurídicos e políticos, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),<sup>2</sup> que permitem a adequação das normas urbanísticas às características específicas dos assentamentos precários, promovendo sua regularização e inclusão na estrutura urbana.

Lima, Gonzalez e Oliveira<sup>3</sup> afirmam que Salvador foi pioneira na concepção de zoneamento especial para abarcar os territórios populares, entre 1975 e 1978, estabelecendo o conceito de Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas (APSEs), que propôs a experiência piloto da Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, Decreto nº 5.403, de 17 de junho de 1978, “que buscava proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra atividades especulativas, evitando expulsões”, sendo instituída 32 áreas nessa categoria pela Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985, Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB).

Ressalta-se também a experiência do Recife (PE)<sup>4</sup> por meio da Lei Municipal nº 14.511/1983. Essa legislação estabeleceu as diretrizes para o uso e ocupação do solo urbano da capital pernambucana, incluindo a adoção de Zonas Especiais de Preservação (ZEP) para a preservação do patrimônio histórico e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para a adequação das normas urbanísticas em áreas carentes. Segundo o art. 14, inciso II, da lei, as ZEIS são caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, já existentes e consolidados, onde normas urbanísticas especiais são estabelecidas com o intuito de promover a sua regularização jurídica e a sua integração à estrutura urbana, visando ao interesse social.<sup>5</sup>

Segundo Romeiro,<sup>6</sup> pode-se notar uma transformação significativa na aplicação do instrumento de zoneamento urbano, impulsionada pelo papel desempenhado

<sup>2</sup> Considerando a ausência de explicitação do instrumento jurídico-político das ZEIS no Estatuto da Cidade, Santo Amore sustenta a hipótese de que essa omissão se deveu ao fato de as ZEIS não interferirem diretamente nas práticas do mercado imobiliário. Ver: 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.

<sup>3</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros e. Zonas Especiais de Interesse Social: o limiar entre o direito e a desposseção. In: *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Palmas: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019.

<sup>4</sup> ROLNIK, Raquel. *Zonas de Especial Interesse Social*. São Paulo: Pólis, 1998.

<sup>5</sup> RECIFE. *Lei nº 14.511/1983*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ijhso>. Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>6</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na implementação de um novo paradigma de tratamento aos assentamentos precários. Esse pressupõe a superação do modelo tradicional de planejamento urbano, que priorizava a construção de grandes empreendimentos imobiliários em áreas periféricas em detrimento da regulação e desenvolvimento das áreas já urbanizadas.

As ZEIS têm sido fundamentais nesse processo de mudança de paradigma, visto que permitem a adequação das normas urbanísticas às particularidades dos assentamentos precários, visando à regularização fundiária e à integração dessas áreas à cidade. Essa abordagem é útil para a promoção da inclusão social e para o aumento na segurança da posse, representando uma grande conquista para o planejamento urbano brasileiro. No entanto, a implementação dessas zonas muitas vezes se depara com conflitos fundiários, que podem dificultar ou impedir a regularização dos assentamentos.

Neste artigo, busca-se trabalhar, a partir da metodologia de estudos de caso, os conflitos fundiários urbanos em torno do planejamento, gestão e implementação das ZEIS, isto é, os processos de descaracterização de áreas demarcadas como de interesse social para fins de expansão de empreendimentos privados ou de projetos de desenvolvimento urbano nas cidades de Salvador, Fortaleza, Recife e Natal. Para tanto, foram considerados os dados coletados pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos relativos aos conflitos monitorados em 2021 nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte,<sup>7</sup> que indicaram 144 conflitos fundiários urbanos. A partir desse levantamento, foram considerados os conflitos fundiários urbanos que envolvessem ou estivessem localizados em áreas demarcadas como ZEIS, formando uma “casoteca” ou família de casos “[...] visando extrair ensinamentos e orientações para outros arranjos, a serem propostos no futuro, no campo da elaboração de políticas públicas”.<sup>8</sup>

## 2 Estudo de caso no Recife/PE

Ao final da década de 1930, a ideia corrente instalada na perspectiva urbana da capital pernambucana era de que a insalubridade e o desconforto implicavam em custos sobre o chamado capital social da cidade. Nesse contexto, fortalece-se a “Política de Erradicação dos Mocambos”, advinda do governo de Agamenon Magalhães (1939). Mais de 12 mil moradias foram removidas dos mangues centrais

<sup>7</sup> MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago (Org.). *Remoções forçadas no Nordeste: análise de conflitos fundiários urbanos e incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2021*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

<sup>8</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 322.

do Recife e, a partir da então “Liga Social contra os Mocambos”, foram produzidas cerca de 5 mil residências nas áreas periféricas nos morros de Casa Amarela, ao longo da Avenida Norte, bem como na zona oeste do município.<sup>9</sup>

Anos depois, a década de 1970 denotou, desde a política habitacional do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), um crescimento do número de habitações em Recife na margem de 3,9% ao ano, resultando em acentuado processo de especulação imobiliária, dado o desvirtuamento da política que atendeu de maneira mais expressiva a população de alta e média renda da capital. A consequente valorização dos espaços disponíveis na cidade levou à emergência, ao final da referida década, de sucessivas ocupações urbanas com caráter de luta organizada. Dados de 1977, da Arquidiocese de Olinda e Recife, apontavam 60 mil famílias (mais de 300 mil pessoas) ameaçadas de remoção na Região Metropolitana do Recife (RMR).<sup>10</sup>

Pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) constatou que, entre os anos de 1978 e 1983, mais de oitenta ocupações, que envolviam cerca de 150 mil pessoas, ocorreram na RMR. A COHAB-PE, então Companhia de Habitação Popular do Estado, registrou, entre 1987 e 1989, mais de duzentas ocupações na RMR, que abarcavam cerca de 80 mil pessoas, dois terços dessas ocupações no Recife, situação que repercutiu de forma relevante na constituição do espaço metropolitano, ampliado de assentamentos pobres, praticamente duplicando a área ocupada por estes entre meados dos anos 1970 e final da década de 1980. Excluídas das oportunidades habitacionais de políticas governamentais, as famílias de baixa renda foram levadas historicamente a erguer suas moradias nos alagados da planície e nas vertentes de colinas da região metropolitana da capital recifense.<sup>11</sup>

Os movimentos de luta por moradia representam, em verdade, luta pela permanência nas cidades,<sup>12</sup> termômetros do constante (conflito) processo de produção excludente do uso e ocupação do solo, exemplo do chamado “conflito fundiário amplo”,<sup>13</sup> é dizer, a violação da ordem urbanística de maneira estrutural e estruturante dentro do ordenamento jurídico, fruto do recorrente planejamento

<sup>9</sup> CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

<sup>10</sup> CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

<sup>11</sup> CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

<sup>12</sup> SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Aduino Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007. p. 114-149.

<sup>13</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Libório. *Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

desbalanceado das cidades, em detrimento do direito à moradia dos sujeitos cada vez mais vulnerabilizados.

A expansão da RMR se fez, assim, predominantemente sobre as áreas de maré, faixas litorâneas e remanescentes de antigos engenhos, caracterizando-se como grandes extensões de “terra de marinha” e áreas loteadas nos demais municípios da região. Contexto em que tudo que é plano, seco e aterrado adquire alto valor especulativo imobiliário distribuído às classes mais abastadas, enquanto os terrenos sujeitos à inundação ou de alta declividade, com maior custo de implementa o da infraestrutura, tornam-se a via extrassistem tica do mais pobre. Dados da Secretaria de Habita o e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco de 1990 delimitam que o espaço urbano ocupado por assentamentos populares entre 1975 e 1990 representava 33 km<sup>2</sup>, 15% da área do Recife, concentrando 56% de todas as habita es.<sup>14</sup>

Em 1975, o Movimento Social Terras de Ninguém se inicia desde os morros da zona norte do Recife expressando a luta de aproximadamente 15 mil famílias pelo acesso   terra e   moradia, luta que vai se projetando para diversos pontos da região metropolitana por meio de ocupa es urbanas, além da permanência nos locais de moradia. Ocorre o fortalecimento dessa iniciativa por entidades de assessoria, em especial a Comissão de Justiça e Paz, da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada pelo arcebispo Dom Hélder Câmara. Em 1976, no âmbito técnico e acadêmico, destacam-se iniciativas da Funda o de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem) e do curso de mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, ambos articulados na recupera o de assentamentos populares.<sup>15</sup>

A década de 1980 foi marcada pelo despontar de um novo padrão de política de habita o popular na RMR. Estudo pioneiro de assentamentos humanos do final da década de 1970 possibilitou a constru o de processo de negocia o com as lideranças comunitárias de pontos de maior conflito, oferecendo as bases para se decretarem, já em 1980, as chamadas 27 áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que se converteriam em Zonas Especiais de Interesse Social por força da Lei n  14.511/1983 (Lei de Uso e Ocupa o do Solo). A conforma o entre entidades, políticos e movimentos da redemocratiza o tece o instrumento legal de

<sup>14</sup> SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Adatao Lucio (Org.). *Habita o social nas metr poles brasileiras: uma avalia o das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

<sup>15</sup> SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Adatao Lucio (Org.). *Habita o social nas metr poles brasileiras: uma avalia o das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

gestão da ZEIS e, por meio da Lei nº 14.394/1987, restou instituído o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).<sup>16</sup>

No entanto, o direito de permanecer em áreas valorizadas da cidade não foi traduzido em transformações significativas nas condições de vida da população; aliás, a segurança jurídica da posse pouco se permitiu ver traduzida em seu aspecto formal notarial. Em relação às melhorias urbanísticas realizadas em ZEIS no Recife, estas se limitaram a elementos pontuais de saneamento básico, como o abastecimento de água, limpeza urbana e uma parca cobertura de esgoto.<sup>17</sup> A partir da entrada em vigor do Plano Diretor (Lei Complementar nº 2/2021) em dezembro de 2020, o Recife desviou profundamente o instituto enquanto manteve a histórica omissão na implementação de mecanismos voltados para combater a desigualdade racial na apropriação e reprodução do solo urbano.

A partir de diversas alterações, os coeficientes de aproveitamento das ZEIS se veem maiores do que os previstos para outras zonas da cidade. Ademais, áreas de ZEIS lindeiras aos corredores de transporte podem adotar os mesmos parâmetros das Zonas de Reestruturação Urbana, aquelas com maior potencial construtivo. São inúmeras intervenções em ZEIS culminando em despejos e remoções (como os casos de Vila Esperança e Bode, que se encontram em curso na capital). Alterações legislativas, como a da Lei nº 18.772/2020, advinda de Projeto de Lei do Poder Executivo do município de Recife, flexibilizaram o remembramento de terrenos em ZEIS para além do limite de 250 m<sup>2</sup> e já repercutem efeitos concretos desastrosos, a exemplo do caso da ZEIS Tamarineira, na zona norte da cidade, que já teve sua composição habitacional completamente comprometida devido às iniciativas de flexibilização do protetivo legal.

No contexto do Recife, é notável a influência das mudanças recentes na legislação urbanística na dinâmica dos conflitos fundiários, com uma erosão do caráter protetivo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Desde comunidades consolidadas até parcelas inteiras de bairros, os conflitos coletivos fundiários urbanos passam a ser confrontados quase que exclusivamente entre o direito de propriedade e a supremacia do interesse público em relação ao direito à moradia, uma vez que entram no rito processual.

Acentua-se o quadro de conflitos advindos de obras e projetos de “urbanização” ou “requalificação” de áreas de risco que, além da narrativa recorrente do

<sup>16</sup> SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

<sup>17</sup> CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

“desenvolvimento”, tomam força política com os efeitos de tragédias sociais, econômicas e ambientais, das chuvas. Na região metropolitana, algo como uma “nova liga social contra os mocambos”, um projeto ampliado de expulsão branca, toma os contornos da política pública urbana com ameaças de despejo administrativo e judicial realizadas pelo poder público, que, sob o discurso de implementação de novas obras de infraestrutura em prol do desenvolvimento das cidades e do estado, promove processos de deslocamentos forçados, remoções, expulsões e despejos por meio da violação sistemática de direitos humanos.

## 2.1 O caso do Pina

O caso do Pina é um processo encorpado por um conjunto de projetos, alterações legislativas e novas leis urbanísticas, como a Lei nº 18.846/2021, que criou o “auxílio social destinado aos ocupantes de áreas públicas desalojados de suas moradias, para fins de execução de obras públicas e dá outras providências” – na prática, um instrumento público em proveito do processo de higienização engendrado por projetos como o do PL do Executivo nº 34/2022 da cidade do Recife, que, sem qualquer participação ou discussão popular, autoriza operação de crédito, junto ao BID, de US\$260.000.000 (duzentos e sessenta milhões de dólares) para fins de instituição do “Projeto de Requalificação e Resiliência Urbana e Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental – ProMorar Recife”.

No que se refere ao ProMorar Recife, é possível observar que o marco de “reassentamento involuntário” apresentado na proposta enviada ao BID revela-se insuficiente para representar adequadamente o impacto das intervenções em termos de deslocamentos forçados. A contagem do número de famílias afetadas é baseada em um simples “cálculo” de sobreposição de imagens, sem qualquer avaliação ou estudo concreto dos impactos e, ainda mais preocupante, sem definição clara de soluções habitacionais específicas para essas famílias.

Recentemente sancionado, o PLE nº 46/2022 autorizou o poder público a desafetar 15 imóveis públicos em algumas das áreas mais valorizadas da cidade. Dentre os terrenos, 12 lotes são contíguos a ZEIS e projeto de requalificação urbana da própria Prefeitura no Pina (dentre as áreas mais valorizadas da cidade), com vocação especialíssima para solução habitacional de interesse social. O “Projeto Pina” foi apresentado pela prefeitura em outubro de 2022 e ameaça acentuar o processo de deslocamentos forçados, remoções, expulsões e despejos na capital:

Figura 1 – Área de intervenção proposta pelo Projeto Pina sobre a ZEIS Encanta Moça, em Recife



#### LOCALIZAÇÃO – COMUNIDADES ZEIS ENCANTA MOÇA

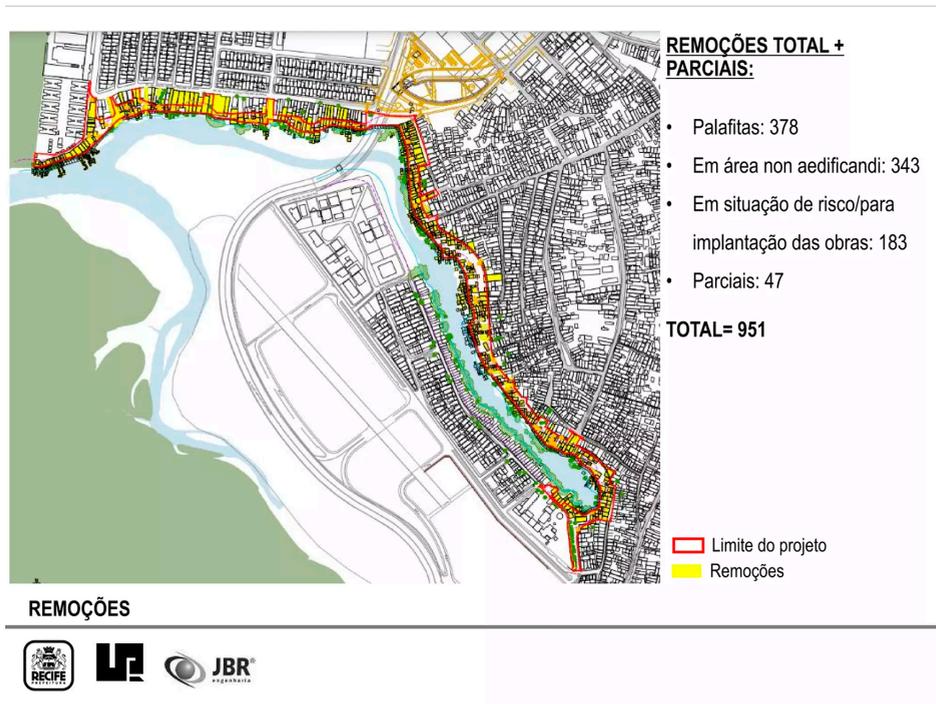


Fonte: Prefeitura do Recife.<sup>18</sup>

Trata-se de iniciativa de intervenção em comunidades ZEIS que aponta um total de 951 remoções, mas que prevê apenas 600 unidades habitacionais de interesse social para as famílias atingidas. Manifesta, assim, seu absoluto descompasso com o direito humano à moradia e soluções concretas às famílias pobres que ocupam historicamente a área. Como dito, a área do projeto é contígua aos 12 lotes de imóveis do Lot. Parque Aeroclub, localizado na Rua José Rodrigues, s/n, Pina, Recife/PE (imóveis 1-12 do PLE nº 46/2022), fato que apenas acentua o caráter higienizador da política urbana denunciada:

<sup>18</sup> RECIFE. *Projeto Rio Pina*. Recife: [s.n.], out. 2022.

Figura 2 – Remoções decorrentes do Projeto Rio Pina



Fonte: Prefeitura do Recife.<sup>19</sup>

Difícil não se inferir que as iniciativas do PLE nº 46/2022 e “Projeto Pina” estão interconectadas. Aliás, aos fatos, remover 951 famílias e prever HIS para apenas 600 enquanto se destina venda de imóvel público com plenas capacidades de comportar uma solução habitacional ampliada para cidade do Recife não nos permitem refletir em contrário. De forma conveniente e seletiva, esse discurso destitui a complexidade envolvida na produção da cidade e no acesso à moradia e produz como principais efeitos a ampliação das desigualdades socioespaciais e a exposição de parte representativa da população a condições permanentes de vulnerabilidade. Perfaz-se de amplo quadro uma segregação planejada que conduz a política urbana, especialmente a aplicada aos assentamentos humanos e às ZEIS.

### 3 Estudos de caso em Fortaleza/CE

Em Fortaleza, as ZEIS foram inseridas pela primeira vez na legislação urbanística municipal no Plano Diretor Participativo (PDPFor) de 2009. Entretanto, a

<sup>19</sup> RECIFE. *Projeto Rio Pina*. Recife: [s.n.], out. 2022.

falta de regulamentação desse instrumento como ferramenta para garantir a efetivação do direito à moradia e a democratização da cidade fez com que os conflitos fundiários e as ameaças de remoções forçadas continuassem a ser realidade nesses territórios.

Conforme a previsão do PDPFor de 2009, as ZEIS caracterizam-se por serem territórios destinados à regularização urbanística e fundiária, por serem ocupadas por assentamentos habitacionais de baixa renda ou destinadas a programas habitacionais de interesse social, conforme dispõe o art. 123 da Lei Complementar nº 62/2009 (PDPFor).<sup>20</sup> Mesmo com a ausência de regulamentação, além da pouca efetividade dada às ZEIS como instrumento garantidor do direito à moradia aos grupos socioeconomicamente vulneráveis, no processo de revisão que resultou na aprovação do PDPFor (LC nº 62/2009), a demarcação dessas zonas especiais representou um ganho dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil na disputa do planejamento urbano.

Em que pese a forte incidência do mercado imobiliário na disputa do planejamento urbano de Fortaleza, no processo de revisão do PDPFor de 2009, Brasil relata que:

(...) Os movimentos sociais não conseguiram apropriar-se, em tão pouco tempo, de todo o conteúdo necessário para discutir o plano diretor por completo. Dessa forma, devido a participação popular insatisfatória quantitativamente, à capacitação deficitária da sociedade civil, ao mesmo tempo “atropelado” para finalizar o processo e, principalmente, à força política de determinados grupos na luta pela localização na cidade, a desconstrução dos instrumentos urbanísticos teve início no próprio congresso do Plano Diretor Participativo, e tem continuidade até hoje.<sup>21</sup>

A lei complementar delimitou 134 ZEIS no PDPFor de 2009. Posteriormente, foi acrescida a ZEIS Lagamar, conformando o total de 135 ZEIS, sendo elas divididas em três tipos.<sup>22</sup> As ZEIS dos tipos 1 e 2 são determinadas por áreas ocupadas,

<sup>20</sup> “Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo” (FORTALEZA. *Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/252/text?>. Acesso em: 9 mar. 2023).

<sup>21</sup> BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 260f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 174.

<sup>22</sup> As 135 áreas dividem-se em: 45 ZEIS do tipo 1; 56 ZEIS do tipo 2; e 34 ZEIS do tipo 3, distribuídas de maneira não homogênea pelo território da cidade.

sendo as ZEIS do tipo 1 constituídas por assentamentos precários, do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental (art. 126 da LC nº 62/2009); e as ZEIS do tipo 2 constituídas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais destinados à regularização fundiária e urbanística (art. 129 da LC nº 62/2009). As ZEIS do tipo 3 são consideradas ZEIS de vazio, pois se constituem por terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social ou, ainda, destinação diversa prevista em plano específico (art. 133 da LC nº 62/2009).

Observa-se que há uma periferização dessas áreas e que, apesar de representarem uma conquista no Plano Diretor, segundo os movimentos sociais as ZEIS ainda são em número insuficiente para representar os assentamentos precários e, conseqüentemente, estão muito defasadas hoje.<sup>23</sup> Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), publicado em 2012 pela Prefeitura de Fortaleza, a cidade possui 843 assentamentos precários de diferentes tipos.<sup>24</sup>

De acordo com Brasil,<sup>25</sup> as 45 ZEIS do tipo 1 são formadas por 110 assentamentos precários identificados no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com uma população total de 367.029 habitantes, que corresponde a 15% da população total da cidade e que ocupa 3% do território da capital. Já o Relatório das ZEIS, elaborado pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS (CTICZ),<sup>26</sup> verificou que as ZEIS são formadas por 202 assentamentos precários, um contingente de 23,96% dos assentamentos precários identificados pelo PLHIS, sendo seu quantitativo por ZEIS na forma a seguir apresentada: ZEIS 1, 104 assentamentos precários; ZEIS 2, 51 assentamentos precários; ZEIS 3, 47 assentamentos precários.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> BARBOSA, Guilherme Bezerra Barbosa. *Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização do direito à moradia em Fortaleza - CE: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFor*. 265f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021. p. 181.

<sup>24</sup> O plano classifica os assentamentos precários em: favela, favela parcialmente em área de risco, área de risco, cortiços, mutirão, mutirão com área de risco, conjunto habitacional e loteamento irregular.

<sup>25</sup> BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 260f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 183.

<sup>26</sup> Implementado através do Decreto Municipal nº 13.241, de 21 de outubro de 2013, pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), durante a gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio (PDT), com a finalidade de gerar um relatório, que deverá conter informações suficientes para subsidiar o prefeito na tomada de decisão quanto às ações prioritárias, no tocante à regulamentação e à efetiva implantação das ZEIS no município de Fortaleza. Ver: IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. Disponível em: [https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relatorio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>27</sup> IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 27.

Assim, pode-se concluir que 641 assentamentos precários identificados no PLHIS (2012) não haviam sido identificados e inseridos no PDPFor de 2009 como ZEIS, carentes, portanto, da proteção jurídica possibilitada pelas ZEIS ao destinar as áreas assim demarcadas como prioritárias para a promoção de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda.

O Relatório das ZEIS também observou a perda de terrenos vazios em ZEIS 3: uma redução de 14% das áreas de vazio, destoando dos dados da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente relativos à autorização de construções em aproximadamente apenas 4% da área total de vazios demarcada em 2009, concluindo pela irregularidade das construções nessas áreas, uma vez ausente registro de autorização municipal. O relatório aponta ainda que a Regional II, que engloba bairros mais nobres da cidade, foi a que mais sofreu perda de terrenos vazios em ZEIS 3, indicando que, “entre 2009 e 2014, a Regional II perdeu 38% da área total de vazios que possuía em 2009. Já a Regional que menos sofreu essas consequências foi a Regional VI. Nota-se, portanto, uma clara relação entre o valor da terra e a redução da oferta de terra urbanizada em ZEIS 3”.<sup>28</sup>

Mesmo com a definição expressa de que as normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) prevalecem sobre as normas definidas para os demais zoneamentos especiais do Plano Diretor, conforme o *caput* do art. 312 do PDPFor, os parágrafos do mesmo artigo mitigam essa especificidade das normas incidentes nas ZEIS tipo 3, prevendo prazo de seis meses para o Poder Executivo municipal delimitar áreas específicas dessas ZEIS para regulamentação especial. Em caso de inércia do poder público municipal, os §§2º e 3º preveem a liberação progressiva para a construção nos parâmetros da zona em que estão inseridas em 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3, a cada doze meses, a partir da primeira liberação, prevalecendo até a data da revisão da lei, ou em cinco anos, o que ocorrer primeiro.

Brasil alerta que é necessário atualizar o mapa dos vazios urbanos de Fortaleza e ampliar a quantidade de ZEIS do tipo 3 para que elas possam cumprir o seu papel.<sup>29</sup> Apesar do mapeamento dos vazios pelo PLHIS, a prefeitura de Fortaleza não se utilizou desse estudo para ampliar ou alterar as ZEIS de vazio. Além da perda progressiva das ZEIS de vazios pela não regulação dessas zonas por parte do Poder Executivo municipal, o Relatório das ZEIS alerta para outro desvio de finalidade das ZEIS como instrumento para a efetivação do direito à moradia a partir da aprovação da Lei Complementar nº 108, de maio de 2012, com a inserção de

<sup>28</sup> IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 158.

<sup>29</sup> BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 260f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

dispositivo no Plano Diretor que prevê a invalidez e a perda de eficácia enquanto Zona Especial de Interesse Social das áreas previstas em ZEIS do tipo 1.

Contrária à própria natureza e finalidades das ZEIS, outra alteração legislativa no PDPFor mostra-se incoerente com os objetivos e os demais dispositivos do Plano Diretor, reduzindo a eficácia da ZEIS frente aos interesses imobiliários, que podem requerer a regularização de espaços para a constituição de empreendimentos sem relação com os interesses e necessidades das comunidades dos assentamentos precários localizados nessas zonas. A LC nº 108/2012 acrescentou os §§1º, 2º e 3º ao art. 126 do PDPFor, com a seguinte redação:

Art. 126. (...)

§1º São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites da ZEIS-1, sejam constituídas de:

I – imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;

II – imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

§2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o §1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos.

§3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico.<sup>30</sup>

Ao excluir imóveis inseridos na mesma zona, desvinculando-os dos interesses da população dos assentamentos precários da ZEIS e da demanda habitacional do município, e desconsiderando a reserva do espaço para habitação de interesse social, o município de Fortaleza ignora o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), que deve ser desenvolvido para a regularização fundiária, urbanística e ambiental.

O Relatório das ZEIS destaca, ainda, que é importante considerar a possibilidade de que, ao implementar os projetos urbanísticos e de recuperação urbana e ambiental, o poder público, em acordo com os moradores, necessite deslocar famílias para evitar situações de risco. Nesse caso, os imóveis vazios e não utilizados, localizados no interior das ZEIS, funcionam como reservas imobiliárias essenciais para que seja assegurado o reassentamento dentro da própria comunidade. Dessa

<sup>30</sup> FORTALEZA. *Lei Complementar nº 0108, de 30 de maio de 2012*. Modifica a Lei Complementar n.0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: [https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei\\_Complementar\\_nº\\_0108\\_de\\_30\\_de\\_maio\\_de\\_2012](https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Complementar_nº_0108_de_30_de_maio_de_2012). Acesso em: 12 mar. 2023.

forma, daria pleno cumprimento ao direito à moradia adequada,<sup>31</sup> em consonância com a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, em seu art. 191, I. Informa ainda o relatório que:

Além disso, não se pode ignorar que as ocupações de baixa renda, em geral, não dispõem de área de lazer e equipamentos comunitários. O Plano Integrado de Regularização Fundiária pode perfeitamente destinar os imóveis vazios para suprirem essa carência. Com a atual redação do artigo 126 do PDPFor, nada impede que os imóveis localizados em ZEIS sejam adquiridos por terceiros, para fins não residenciais e desconectados da comunidade, autorizando-os a requerer a sua exclusão desses imóveis da zona especial. Assim, por meio desse mecanismo, imóveis contíguos poderão ser lembrados para dar lugar a grandes empreendimentos. Sendo assim, torna-se totalmente ineficaz a proteção estabelecida em face da especulação imobiliária. Dessa forma, a alteração promovida pela Lei Complementar nº 108/2012 revela-se totalmente contrária à própria natureza e finalidades das ZEIS, mostrando-se incoerente até mesmo com os demais artigos do Plano Diretor.<sup>32</sup>

É destacada ainda a necessidade de observar o PLHIS e o seu minucioso diagnóstico em relação aos assentamentos precários, que expõe as fragilidades desses territórios e a necessidade da requalificação urbanística para atender as comunidades de baixa renda que estão nesses assentamentos. Para uma regularização fundiária e urbanística, objetivando a permanência no território com acesso aos serviços essenciais e respeito aos direitos fundamentais para essas populações vulneráveis, é necessária uma atualização dos dados do PLHIS, considerando o nível de consolidação dos assentamentos precários, se há necessidade de reassentamento em cada um deles e quais os imóveis ou terrenos vazios que podem atender a eventual realocação dos assentados em áreas inviáveis de serem requalificadas.

### 3.1 A ZEIS Lagamar e o caso da comunidade salgadeira

A ZEIS Lagamar foi a última ZEIS inserida na legislação urbana municipal, após a aprovação do Plano Diretor de Fortaleza (LC nº 62/2009). Desde a década de 1990, a ocupação do território do Lagamar é marcada por organizações comunitárias que medeiam conflitos e diálogos com o poder público.

<sup>31</sup> IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 169.

<sup>32</sup> IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 170.

Instituída pela Lei Complementar nº 076, de 28 de março de 2010, a ZEIS Lagamar representa uma grande conquista dos moradores, entidades e movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade socialmente justa.<sup>33</sup> Essa área é marcada por conflitos territoriais, reforçados pela divisão geográfica imposta pelo canal que corta o território ao meio. O divisor físico se apresenta também como divisor de relações, principalmente devido ao tráfico de drogas. Apesar desses conflitos internos, a luta pelo direito à cidade prevalece.

O Lagamar também foi o primeiro território a organizar a eleição do seu conselho gestor, instituído pelo Decreto nº 12.724/2010, chegando a ser elaborado regimento interno, vigorando o conselho até abril de 2013. O conselho ficou inativo até a sua reativação com as eleições dos conselhos gestores das ZEIS a partir do Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018, publicado pela prefeitura após forte pressão de vários territórios, em sua maioria articulados na Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza. A partir do referido decreto, a Prefeitura de Fortaleza convocou assembleias em 10 ZEIS prioritárias,<sup>34</sup> com reconhecida atuação comunitária, para a eleição das comissões eleitorais dos conselhos gestores das ZEIS.<sup>35</sup>

A ZEIS Lagamar engloba dois assentamentos precários, denominados Lagamar e Santo Expedito, que somam uma população estimada de 11.747 habitantes, segundo o PLHIS (2012). A área total da poligonal é de 483.941,29 m<sup>2</sup> e está inserida em dois bairros da cidade de Fortaleza: o São João do Tauape e o Alto da Balança.

Assim como as demais ZEIS prioritárias, a ZEIS Lagamar teve seu PIRF elaborado a partir da articulação interinstitucional entre o conselho gestor da ZEIS, com seus representantes comunitários, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (representada pelo IPLANFOR) e uma das instituições de ensino, pesquisa e extensão de nível superior, representadas pelas principais universidades da cidade de Fortaleza, sendo o plano da ZEIS Lagamar escrito por equipe técnica da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

### 3.1.1 Comunidade Salgadeira – Ocupação São Francisco

A comunidade Salgadeira, localizada dentro da ZEIS Lagamar, originou-se da Ocupação São Francisco, iniciada em 2014 em área que era utilizada anteriormente

<sup>33</sup> IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 39.

<sup>34</sup> Foram escolhidas as seguintes ZEIS de tipo 1: ZEIS Pirambu, ZEIS Moura Brasil, ZEIS Dionísio Torres (Vila Vicentina), ZEIS Bom Jardim, ZEIS Mucuripe, ZEIS Pici, ZEIS Lagamar, ZEIS Serviluz, ZEIS Poço da Draga, ZEIS Praia do Futuro A e B.

<sup>35</sup> FORTALEZA. *Prefeitura de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis*. 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-convoca-a-sociedade-para-eleger-representantes-das-comissoes-eleitorais-das-zeis>. Acesso em: 4 mar. 2023.

para salgar couro, que foi desativada após visitas da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) de Fortaleza. A Ocupação São Francisco é composta por becos estreitos, pequenas casas de alvenaria, sem acesso à água e energia regular, em um terreno no bairro Alto da Balança. A ocupação ganhou esse nome em homenagem ao santo padroeiro do Lagamar.<sup>36</sup>

A comunidade é ameaçada de remoção por processo de reintegração de posse ajuizado pelos antigos proprietários, que objetiva o despejo de aproximadamente 90 famílias que ocupam esse lugar. O conselho gestor da ZEIS do Lagamar acompanhou a formação dessa comunidade, mobilizando encontros para dar amplo conhecimento sobre a ZEIS Lagamar.

A comunidade da Salgadeira foi um dos casos monitorados pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos<sup>37</sup> no Ceará, a partir dos dados fornecidos pelo Escritório de Direitos Humanos e Advocacia Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), sendo um dos conflitos urbanos judicializados com ameaça de remoção suspensa antes da pandemia de COVID-19. A ação judicial foi promovida em 2014 e, em 2019, foi realizado acordo no qual as partes concordaram com a suspensão do processo, assim como com a consequente suspensão dos efeitos da medida liminar concedida. O município de Fortaleza se comprometeu em apresentar uma proposta de regularização da ZEIS Lagamar, contemplando a área objeto do litígio. O tempo de suspensão é até o mês de julho de 2020, prazo no qual seria aprovado o Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Lagamar. Assim, entraram em acordo com o proprietário e a Prefeitura de Fortaleza para a suspensão do processo até julho de 2020 e a realização da regularização fundiária da área, por se tratar de uma ZEIS.

Em abril de 2021, o proprietário renovou o pedido de execução da reintegração de posse. O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, peticionou nos autos pela manutenção da suspensão com fundamento na Resolução nº 90, de 2 de março de 2021, do Conselho Nacional de Justiça. Em novembro de 2022, o EFTA pediu a extinção do processo por abandono de causa; porém, o pedido foi rejeitado e foi proferida decisão de saneamento do feito, restando ainda suspensa a execução da liminar.

O conflito da comunidade da Salgadeira é um exemplo de como é possível utilizar o Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS) para a garantia da

<sup>36</sup> LIMEIRA, Laissa Vitória da. *Conflitos Fundiários Urbanos em Fortaleza, Ceará: o poder público e a comunidade na ZEIS do Lagamar*. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Fortaleza, 2020. p. 66.

<sup>37</sup> MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago (Org.). *Remoções forçadas no Nordeste: análise de conflitos fundiários urbanos e incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2021*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

permanência de uma comunidade que sofre ameaça de despejo. Isso evidencia que, mesmo com a fragilidade desse instrumento jurídico, pela ausência de regulação pelo Poder Executivo municipal, a ZEIS foi utilizada para formar uma argumentação jurídica que expõe a omissão do poder público em realizar a regularização fundiária dessas áreas, que são ocupadas por comunidades de baixa renda, que, em sua maioria, estão consolidadas em assentamentos precários.

#### 4 AEIS e conflitos fundiários em Natal/RN

Em Natal, grande parte dos assentamentos caracterizados como ZEIS, em especial os localizados na região litorânea, sofre, desde a sua regulamentação, a pressão de segmentos turísticos e imobiliários. Essas articulações se materializam em instrumentos urbanísticos, processos judiciais e perseguições políticas que objetivam a desconstrução das ZEIS. Temos, assim, como casos emblemáticos as ZEIS de Mãe Luíza, Vila de Ponta Negra e Comunidade da África, regiões litorâneas e geograficamente localizadas em Zonas de Interesse Turístico (ZIT), que são, historicamente, alvos de disputas territoriais, políticas e sociais.

Em 1994, o Plano Diretor de Natal regulamentou o conceito das ZEIS, nomeando-as como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). A diferença era apenas terminológica, uma vez que objetivava priorizar as dimensões sociais e urbanísticas de assentamentos e populações especiais na cidade, identificando-as e criando mecanismos de garantia do direito humano à moradia e protegendo as habitações dos territórios ocupados pelas populações mais pobres.

Entretanto, Natal teve um curto percurso de debate e regulamentações de AEIS, em que pese, após a aprovação do Plano Diretor de 1994, foram regulamentadas apenas quatro AEIS, sendo Mãe Luíza a primeira (1995), seguida do Passo da Pátria (2002), do Jardim Progresso (2004) e de Nova Descoberta (2006). Sobre esse processo, importante pontuar que:

Num primeiro momento, verifica-se tendência de expansão do mercado formal, sobretudo, em direção às franjas periféricas da cidade de Natal. Essa tendência expansionista se dá, portanto, sobre áreas historicamente ocupadas por populações socialmente vulneráveis e instituídas no Plano Diretor de Natal como Áreas Especiais de Interesse Social. Nesse sentido, destacam-se os principais bolsões de pobreza de Natal situados na zona norte, zona oeste da cidade e bairros ribeirinhos, além de frações urbanas da orla marítima de Natal como Redinha, Santos Reis, Rua do Motor, Alto do Juruá-Petrópolis, Mãe Luíza e Vila de Ponta Negra. Na ausência de regulação efetiva do uso e ocupação do solo e de política habitacional de interesse social, com incidência nos direitos urbanos, as populações das áreas de vulnerabilidade social serão deslocadas para fora do perímetro urbano de Natal,

pressionando o ambiente natural e formando a periferia metropolitana de alta vulnerabilidade – habitações populares e precárias informais.<sup>38</sup>

Em 2017, iniciou-se o novo processo de revisão do Plano Diretor, que, com muitos obstáculos e dificuldades, foi retomado em 2019 e concluído em 2021. Conforme balizam Leôncio *et al.*,<sup>39</sup> o processo de revisão do Plano foi marcado por um intenso processo de desarticulação e ataque à participação social, além de uma nítida reprodução dos interesses mercadológicos e imobiliários por parte da SEMURB. Além disso, em síntese, foi possível verificar:

A exclusão de algumas AEIS que já estavam delimitadas; A não inclusão de AEIS proposta por organizações sociais, como os “territórios da pesca”; O enfraquecimento da proteção do patrimônio público em áreas de habitação social; A criação de AEIS de terrenos vazios sem sua delimitação, inviabilizando a aplicação dos instrumentos voltados para fazer cumprir a função social da propriedade; A prioridade à mera regularização da documentação de propriedade, com esvaziamento da importância da regulamentação das AEIS e do projeto urbanístico para obras de melhorias urbanas; A concentração de poder no executivo municipal e o esvaziamento das instâncias do processo participativo.<sup>40</sup>

Como consequência desses processos, outros conflitos fundiários envolvendo AEIS regulamentadas e outras que lutam pela regulamentação passaram a corporificar. Há exemplo da realização de levantamento topográfico para alargamento da Rua do Motor, localizada em AEIS entre os bairros das Rocas e Praia do Meio, sinalizando um conflito de despejo forçado em função da obra como consequência da flexibilização dos padrões construtivos daquele território, a partir do novo Plano Diretor.

Na mesma região, a comunidade do Jacó, no bairro das Rocas, sofre a pressão da especulação imobiliária e o ataque ao seu território, em situação semelhante ao que passou na área de Mãe Luiza, que, após deslizamentos de terra e interdição de casas, teve a sua configuração como AEIS atacada e questionada. Nesse processo de questionamento e regulamentação de AEIS em Natal, destaca-se Mãe

<sup>38</sup> RIO GRANDE DO NORTE. *Tendências, visão de futuro e diretrizes do Plano Estratégico Natal Metrópole 2020*. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal. Recife: FADE, 2007. p. 60. Disponível em: [https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/biblioteca/Produtos\\_4\\_e\\_5.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/biblioteca/Produtos_4_e_5.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

<sup>39</sup> LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães *et al.* O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 115-148, 2020.

<sup>40</sup> BENTES SOBRINHA, Maria Dulce; MORETTI, Ricardo; DIÓGENES, Maria Caroline. Áreas Especiais de Interesse Social em Natal: direito à moradia em risco. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Brasília: FAU-UnB, 2021. p. 136.

Luíza, bairro localizado na zona leste da capital, com origem na década de 1940, oriundo de fluxos de deslocamentos entre pessoas do interior e comunidades pesqueiras. Localizada em frente ao mar, em torno do Parque das Dunas e próxima ao centro da cidade, sua localização atraía trabalhadores da região por conseguirem acessar locais de trabalho, além de possibilitar a pesca no mar e o plantio na região de mata, muito próxima ao seu território.

As melhorias e os serviços públicos só chegaram na década de 1970, num salto urbanístico em toda a região, principalmente após a valorização do solo pela construção da Via Costeira, nos anos 1980. O território foi o primeiro a conseguir regulamentação com Área Especial de Interesse Social no Plano Diretor de Natal, por via da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Bairro de Mãe Luiza (Lei nº 4.663/21995).

Esse processo só foi possível devido à organização da comunidade e da assessoria que se juntou às associações do bairro, aos movimentos ligados à igreja, além de um intenso trabalho de proteção social por meio de redes nacionais e internacionais de direitos humanos.<sup>41</sup> A organização da comunidade gerou não somente a minuta da lei que regulamentou o uso e ocupação do solo do bairro, mas também criou estratégias de monitoramento e resistência contra especulação imobiliária e do capital que atingiram aquele território.

Entretanto, mesmo com o histórico de resistências e organização social da comunidade, a revisão do Plano Diretor em 2020 novamente atacou o direito à habitação e moradia, em especial na AEIS Mãe Luiza. Dentre as mudanças trazidas no novo plano, AEIS não regulamentadas podem estabelecer novos desmembramentos e remembramentos em lotes inferiores a 300 m<sup>2</sup>, alterando também o gabarito máximo de AEIS, que, antes, era 7,5 m (art. 25, inciso II) passando para 15, m dentre os vazios urbanos.

No caso de Mãe Luiza, AEIS já regulamentada, a proposta que mais foi lida como perigosa pela comunidade e agentes parceiros diz respeito à regulamentação mais permissiva em terrenos situados nas divisas entre zonas e bairros. Na tentativa de facilitar a verticalização do bairro, foi proposta, durante o processo de revisão, a Emenda 12, que previa a adoção do maior potencial construtivo nas divisas entre Zona Adensável e AEIS ou Zonas de Adensamento Básico.

A comunidade organizou-se pela sua derrubada, pois isso atingiria a Rua Guanabara (AEIS Mãe Luiza), que passaria a adotar o padrão construtivo da Zona Adensável de Areia Preta, bairro que limita a AEIS, mas que hoje já é absolutamente verticalizado. O processo transformaria Mãe Luiza numa verdadeira ilha isolada por espigões, sem acesso ao direito à paisagem, além das consequências

<sup>41</sup> BENTES SOBRINHA, Maria Dulce; MORETTI, Ricardo; DIÓGENES, Maria Caroline. Áreas Especiais de Interesse Social em Natal: direito à moradia em risco. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Brasília: FAU-UnB, 2021.

socioambientais provocadas por esse processo. A Emenda 12 foi retirada do Plano Diretor graças à organização dos moradores de Mãe Luiza, que sintetizam bem a luta pela regulamentação justa e participativa das AEIS em Natal e como as contradições nesse processo são escancaradas através da luta social, da assessoria da comunidade e da ação em rede; e permanecem monitorando as mudanças urbanísticas para o monitoramento do seu território, para além do Plano Diretor.

## 5 Estudo de caso em Salvador/BA

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), Lei Municipal nº 9.069/2016, estabeleceu 234 ZEIS, subdividindo-as em cinco categorias, das quais 163 estão definidas como ZEIS 1 (assentamentos precários, favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares); três áreas definidas como ZEIS 2 (edificações sob a forma de cortiço, habitações coletivas, vilas ou filas de casa); 20 demarcações como ZEIS 3 (terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados); 43 do tipo ZEIS 4 (assentamentos precários ocupados por população de baixa renda inseridos em APA ou em APRN); e cinco áreas definidas como ZEIS 5 (assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, com destaque àquelas vinculadas à pesca e mariscagem).

Consoante Lima, Gonzalez e Oliveira,<sup>42</sup> o PDDU de 2016 estabeleceu o enquadramento das áreas em categorias similares ao Plano Diretor de 2008; no entanto, acresce quase o dobro do número de ZEIS e aumenta a superfície afetada. Acrescenta-se que o Plano Diretor estabelece como obrigação do poder público municipal a regularização, para fins urbanísticos, das edificações existentes nas ZEIS até a publicação do PDDU, vide art. 70, bem como a obrigação de promover a regularização fundiária, urbanística e jurídico-legal por meio de instrumentos, a exemplo da Zona Especial de Interesse Social, vide art. 71, I.

Merece destaque o art. 167 do PDDU, que estabelece como objetivos das ZEIS a promoção de regularização fundiária sustentável, condições de habitabilidade e integração dos assentamentos precários ao conjunto da cidade, participação e controle social da gestão dos espaços urbanos e a regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários, cortiços e conjuntos habitacionais.

Têm-se as ZEIS como um instrumento urbanístico importante para a garantia do direito à cidade e do direito à moradia. No entanto, a falta ou morosidade na regulamentação e as disputas em torno da sua implementação são óbices à sua efetivação. Nesse sentido, destacam-se os dados da Campanha Despejo Zero na

<sup>42</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros e. Zonas Especiais de Interesse Social: o limiar entre o direito e a despossessão. *In: Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Palmas: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019.

Bahia, que, ao mapear os conflitos urbanos pela posse da terra, tem cadastrado na cidade de Salvador o conflito na Comunidade Tororó, ZEIS 1.

## 5.1 O caso do Tororó

Destaca-se que, no Plano Diretor Urbano do Município de Salvador, Lei nº 9.096/2016, a Comunidade do Tororó foi definida como ZEIS 1, que, consoante à legislação, corresponde aos assentamentos precários habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir habitação de interesse social.

É importante destacar, consoante Lima *et al.*, que “o PDDU, assim, ao instituir e demarcar uma superfície da cidade como ZEIS, estabelece que o Poder Executivo Municipal deve promover a regularização fundiária e garantir a permanência da população local, com mobilização prioritária de recursos para tanto”.<sup>43</sup> Ocorre que, em 2017, a Prefeitura Municipal de Salvador editou a Lei nº 9.233/17 desafetando a área do Tororó, utilizando-se da afirmação da supremacia do interesse público sob o privado para destinar à área Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A, devido ao Contrato de Concessão nº 001/2015 firmado entre o município do Salvador e a empresa.

O conflito fundiário na localidade intensifica-se com a propositura da ação de reintegração de posse, tendo como proponente a Prefeitura Municipal de Salvador em face de 43 moradores indicados como ocupantes irregulares da área situada na Rua Monsenhor Rubens Mesquita e Rua Futuro do Tororó, localizadas no bairro Tororó, na qual alega a urgente necessidade da reintegração de posse para o cumprimento do contrato de concessão com a Nova Lapa Empreendimentos.

No juízo de primeiro grau, houve a negativa do pleito liminar formulado pela prefeitura. No entanto, essa obteve provimento ao agravo de instrumento, no qual a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia deferiu a imissão na posse, condicionando ao município a observância ao direito à moradia, devendo inserir os afetados em programas habitacionais ou à indenização quanto à realocação, efetuar o pagamento compensatório das benfeitorias, oferecer auxílio-aluguel e auxílio para o transporte de bens.

Tendo por base essa decisão, o município de Salvador iniciou o processo de remoção dos moradores através da formalização de termos de compromisso individuais, prevendo valores indenizatórios e iniciando a demolição de casas.

<sup>43</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira *et al.* O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, 2021. p. 241.

Destaca-se que, em que pese o Plano Diretor Urbano estabeleça a destinação da área para moradia e a obrigação do poder municipal em regularizar a área, houve clara violação ao instrumento urbanístico, conforme avaliam Lima *et al.*:<sup>44</sup>

Qualquer desvio da norma configura violação à ordem urbanística, passível, portanto, de controle judicial, uma vez que cabe ao Judiciário intervir sobre o ato administrativo que confronte a norma jurídica. Sendo assim, a não implementação de uma política habitacional e de regularização fundiária em área demarcada como ZEIS representa uma violação a interesses difusos e coletivos, com implicações tanto para as famílias diretamente envolvidas como para toda a coletividade, na medida em que os efeitos de uma remoção representam o contrário dos objetivos da política urbana e habitacional previstos no planejamento municipal, com possíveis efeitos na dinâmica da cidade como um todo.

## 6 Considerações finais

Embora a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constitua um processo de “zoneamento inclusivo”<sup>45</sup> necessário para corrigir as desigualdades urbanas, é evidente que há um longo caminho a percorrer entre a legislação urbana e os processos de despossessão que ocorrem nos territórios. Para compreender melhor esses processos, utilizou-se uma metodologia de estudos de casos que combina raciocínios dedutivos e indutivos, buscando analisar as demarcações e desconstituições das ZEIS em quatro importantes capitais brasileiras: Salvador, Fortaleza, Recife e Natal.

A abordagem problemática adotada, que envolve a análise de problemas ou casos concretos, permite sistematizar a experiência dos sujeitos envolvidos nesse contexto. Além disso, o raciocínio dedutivo, utilizado de forma complementar, auxilia na organização desses casos sob diferentes perspectivas, criando uma “rede de conhecimento” para uma epistemologia da política urbana baseada em múltiplas visões e ações práticas.

Os estudos de casos apresentados permitem visualizar um movimento de desconstrução da experiência do zoneamento inclusivo, chamando a atenção para os conflitos fundiários decorrentes das disputas de território e da falta de regulamentação e efetividade dos instrumentos urbanísticos nessas quatro capitais. Observa-se, especialmente, que as ZEIS localizadas em áreas litorâneas enfrentam pressões de grupos turísticos e imobiliários desde sua regulamentação, materializadas por

<sup>44</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira *et al.* O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, 2021. p. 245.

<sup>45</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

meio de instrumentos urbanísticos, processos judiciais e perseguições políticas com o objetivo de desmantelá-las.

Apesar desses desafios, as ZEIS continuam sendo uma ferramenta importante para enfrentar os conflitos fundiários urbanos e garantir o direito à moradia adequada para a população de baixa renda. No entanto, é necessário fortalecer a cultura jurídica em torno dessas zonas. À medida que as cidades continuam a crescer e enfrentar novos desafios, as ZEIS devem ser reconhecidas como parte integrante de qualquer estratégia de planejamento urbano e desenvolvimento sustentável. Elas não devem ser vistas como uma medida isolada, mas como um componente essencial de uma abordagem holística para a construção de cidades mais justas e inclusivas. É preciso considerar a implementação de ZEIS em conjunto com políticas habitacionais abrangentes, programas de regularização fundiária, infraestrutura adequada e acesso a serviços básicos, promovendo, assim, uma urbanização equitativa e sustentável.

Ao integrar as ZEIS de forma abrangente nas políticas e práticas de planejamento urbano, as cidades poderão promover uma distribuição mais equitativa dos espaços urbanos, combatendo a segregação socioespacial e criando condições para que todos os cidadãos tenham acesso a uma moradia digna e a uma cidade mais inclusiva. A promoção e a proteção das ZEIS são passos fundamentais para a construção de um futuro urbano mais justo e sustentável.

---

#### **Special zones of urban conflict: the dispute and decharacterization of the Special Zones of Social Interest (ZEIS) in Salvador, Fortaleza, Recife, and Natal**

**Abstract:** This article aims to analyze the processes of decharacterization of areas demarcated as Special Social Interest Zones (ZEIS) in four Northeastern state capitals (Salvador, Fortaleza, Recife, and Natal), to highlight the dispute for territory and the inadequate protection of the right to housing as causes of urban land conflicts. From the analysis of the historical trajectories of these areas, the main actors involved in the process of decharacterization and the strategies used to distort their social function were identified. The ZEIS are areas destined to meet the housing demands of low-income and vulnerable social groups, seeking to ensure access to decent housing and the right to the city. However, these areas are subject to pressures and disputes by different actors involved in the urbanization process, such as the real estate market, the government, and local communities. The results indicate that the dispute for territory and the inadequate protection of the right to housing are factors that contribute to the decharacterization of the ZEIS, since the lack of effective public policies and adequate urban control instruments favors the action of private actors who disrespect the social function of property and the right to the city.

**Keywords:** Urban land conflicts. Territorial disputes. Urban Master Plan. Right to Housing. Special Social Interest Zones.

---

## Referências

ARARIPE, Vitor. *Relatório de Pedido de Vistas ao Conselho de Desenvolvimento Urbano-CDU*. Recife: IAB-PE, 2022.

BARBOSA, Guilherme Bezerra Barbosa. *Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização do direito à moradia em Fortaleza - CE*: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFor. 265f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce; MORETTI, Ricardo; DIÓGENES, Maria Caroline. Áreas Especiais de Interesse Social em Natal: direito à moradia em risco. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Brasília: FAU-UnB, 2021. Disponível em: <https://enanparq2020.s3.amazonaws.com/MT/22280.pdf>.

BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS*: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. 260f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários*: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

FORTALEZA. *Lei Complementar nº 0108, de 30 de maio de 2012*. Modifica a Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: [https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei\\_Complementar\\_nº\\_0108\\_de\\_30\\_de\\_maio\\_de\\_2012](https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Complementar_nº_0108_de_30_de_maio_de_2012). Acesso em: 12 mar. 2023.

FORTALEZA. *Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/252/text?>. Acesso em: 9 mar. 2023.

FORTALEZA. *Prefeitura de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis*. 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-convoca-a-sociedade-para-eleger-representantes-das-comissoes-eleitorais-das-zeis>. Acesso em: 4 mar. 2023.

IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015.

LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade e; BRASIL, Amíria Bezerra; ATÁIDE, Ruth Maria da Costa. O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 115-148, 2020. DOI: 10.55663/rbdu.v6i11.95.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros e. Zonas Especiais de Interesse Social: o limiar entre o direito e a despossessão. In: *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Palmas: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177373-ZONAS-ESPECIAIS-DE-INTERESSE-SOCIAL-O-LIMIAR-ENTRE-O-DIREITO-E-A-DESPOSSESSAO>. Acesso em: 10 mar. 2023.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335.

LIMEIRA, Laissa Vitória da. *Conflitos Fundiários Urbanos em Fortaleza, Ceará*: o poder público e a comunidade na ZEIS do Lagamar. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Fortaleza, 2020.

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago (Org.). *Remoções forçadas no Nordeste*: análise de conflitos fundiários urbanos e incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2021. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

RECIFE. *Lei nº 14.511/1983*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RECIFE. *Lei nº 18.772/2020*. Acrescenta o art. 15-A, da lei municipal nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qysup>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RECIFE. *Projeto de Lei do Executivo n. 24/2020*. Acrescenta o art. 15-A, da lei municipal nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Disponível em: [https://publico.recife.pe.leg.br/pysc/download\\_materia\\_pysc?cod\\_materia=MTAyNjU1&texto\\_original=1](https://publico.recife.pe.leg.br/pysc/download_materia_pysc?cod_materia=MTAyNjU1&texto_original=1). Acesso em: 10 mar. 2023.

RECIFE. *Projeto Rio Pina*. Recife: [s.n.], out. 2022. Disponível em: <https://www.slideshare.net/IncioFrana2/pinaprojetofinalcomunidadepdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. *Tendências, visão de futuro e diretrizes do Plano Estratégico Natal Metrópole 2020*. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal. Recife: FADE, 2007. Disponível em: [https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/biblioteca/Produtos\\_4\\_e\\_5.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/biblioteca/Produtos_4_e_5.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

ROLNIK, Raquel. *Zonas de Especial Interesse Social*. São Paulo: Pólis, 1998.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

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*. 283f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Librório. *Soluções alternativas para conflitos fundiários*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

---

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

SILVA NETO, Antonio Celestino da; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; COSTA, Lara Paula de Meneses; OLIVEIRA, Pedro Levi Lima. Zonas especiais de conflitos urbanos: a disputa e a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 143-168, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART06

---

# A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife

## Demóstenes Andrade de Moraes

Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campina Grande. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Paraíba (2019). Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (1995). Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco (1988). Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles. *E-mails*: damoraes6@gmail.com; demostenes.andrade@professor.ufcg.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6991-0323>.

---

**Resumo:** O artigo refere-se a estudos realizados entre 2016 e 2019 sobre a importância das Zonas Especiais de Interesse Social de assentamentos populares no Recife, Pernambuco, em relação às condições de inserção urbana e para o direito à cidade de seus moradores. No estudo, foram considerados o contexto histórico de produção desigual do espaço e de atuação estatal contraditória e predominantemente conservadora e questões referentes à regulação urbanística inclusiva a partir da perspectiva da teoria crítica urbana. A inserção urbana considerou as possibilidades de conexões a partir do sistema viário principal e o acesso ao transporte público e aos equipamentos públicos. A partir do estudo, foi constatado que a permanência dos assentamentos populares como Zonas Especiais de Interesse Social, combinada à ampliação dos serviços públicos nas áreas de entorno destes, tem se refletido em condições adequadas de inserção urbana à maioria dos assentamentos. A promoção do direito à cidade e da justiça socioespacial no Recife depende, portanto, do reconhecimento dos assentamentos populares como partes fundamentais da vida urbana da cidade.

**Palavras-chave:** Assentamentos populares. ZEIS. Inserção urbana. Direito à cidade. Regulação urbanística.

**Sumário:** **1** Notas introdutórias – **2** Alguns registros históricos sobre as ZEIS, do Recife ao Brasil – **3** Apontamentos sobre a regulação urbanística, as ZEIS e as ameaças no Recife – **4** As condições de inserção urbana das ZEIS 1 no Recife – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Notas introdutórias

O presente artigo refere-se a estudos, realizados entre 2016 e 2019, sobre os limites e potenciais da Lei nº 16.113/1995, que regulamenta o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) no Recife, Pernambuco, em relação às condições de inserção urbana das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do tipo 1, instituídas pela Lei nº 14.511/1983. Essas zonas referem-se a assentamentos habitacionais de população de baixa renda

surgidos espontaneamente, conforme estabelecido no Plano Diretor, Lei Ordinária nº 18.770/2020 (RECIFE, 2020).

Nos estudos que referenciaram o presente artigo, foram considerados o contexto histórico de produção desigual do espaço e de atuação estatal contraditória e predominantemente conservadora e questões referentes à regulação urbanística no Recife, a partir da perspectiva da teoria crítica urbana (BRENNER, 2016), tendo o método dialético como suporte principal à abordagem metodológica. No campo da regulação urbanística, evidenciaram-se a concepção original da ZEIS em perspectiva de inclusão socioespacial e as tendências e dispositivos legais recentes favoráveis à atuação do setor imobiliário nessas zonas e contrapostos ao interesse social que os fundamentou.

Em relação aos estudos reportados no presente artigo, foram avaliadas as condições e possibilidades de seus moradores de acessar e integrar-se à vida urbana no Recife a partir das ZEIS 1. Foram utilizados para tanto algumas variáveis e descritores de dados oficiais disponíveis, considerando como principal referência o *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife* (RECIFE, 2016), realizado pela Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), Prefeitura do Recife. Foram consideradas as situações-localizações das ZEIS 1 e as condições de acesso a bens, serviços, meios de transporte e deslocamento, equipamentos urbanos e áreas dinâmicas nos âmbitos econômico, social e cultural etc. e de integração à cidade.

Em função do foco na inserção urbana nas ZEIS do Recife, não foram abordados os aspectos referentes à adequação e à segurança urbanística, fundiária e ambiental, que afetam as condições de estar e viver de forma adequada e permanecer sem risco nessas zonas, a despeito de sua importância e de que, a partir delas, são expressas de forma mais evidente as desigualdades socioespaciais do Recife. Nesse âmbito, é importante registrar que, depois de quarenta anos de investimentos em urbanização e regularização dos assentamentos populares no Recife, poucas ZEIS 1 foram urbanizadas e regularizadas integralmente, predominando intervenções parciais que não livraram subáreas desses assentamentos de situações de precariedade e de risco socioambiental.

A prioridade à inserção urbana pretende evidenciar, apesar da precariedade parcial persistente dos assentamentos, a importância da permanência de seus moradores em áreas bem localizadas favorecida pela criação do instrumento ZEIS, em função das oportunidades à população em situação de pobreza de acesso à vida urbana a partir de seus entornos imediatos e de conexões com a cidade – parte desses entornos ocupada por segmentos com rendas superiores e onde, historicamente, houve a concentração de investimentos e da oferta de serviços e equipamentos públicos.

O artigo, além da parte introdutória e das considerações finais, está organizado em três partes: a primeira refere-se a uma breve recuperação histórica das ZEIS; na segunda, são tecidas algumas considerações sobre a regulação urbanística; e a terceira contém parte dos estudos das condições de inserção urbana das ZEIS 1 no Recife.

## 2 Alguns registros históricos sobre as ZEIS, do Recife ao Brasil

As principais posturas e ações estatais em relação aos assentamentos populares no Recife foram até os anos 1970: de omissão abrangente, principalmente quanto àqueles localizados em áreas em condições de fragilidade ambiental e que, por isso, não interessavam imediatamente a agentes econômicos; e de erradicação dos assentamentos, assumidas como políticas de saúde pública e de discriminação social (higienistas) ou como políticas para renovações urbanas. A Liga Social contra o Mocambo foi um marco da postura discriminatória e higienista de erradicação dos pobres na cidade, tendo promovido a remoção de 14.597 mocambos entre 1939 e 1945 (CÉZAR; COSTA, 1992).

Se, por um lado, a erradicação dos assentamentos populares na cidade gerou a periferização de parte expressiva da população em situação de pobreza, principalmente para áreas de encostas, por outro, a resistência de seus moradores contribuiu à consolidação parcial de vários deles. É preciso, porém, ressaltar que esses assentamentos, principalmente os localizados em área de interesse do setor imobiliário, foram e continuam sendo ameaçados quanto à permanência.

A ampliação do número das ocupações, a expansão dos assentamentos populares e a resistência às remoções, em contexto de repressão política da ditadura militar, resultaram na intensificação dos conflitos fundiários nos anos 1970 no Recife. As lutas de seus moradores tornaram-se mais organizadas e abrangentes nesse período a partir dos apoios dados pela ala progressista da igreja católica e por organizações não governamentais.

Alguns fatores para além do âmbito local também influenciaram a perspectiva de consolidação dos assentamentos populares no Recife, dentre eles:

- i) as mudanças nos rumos de parte das políticas habitacionais nacionais por meio de uma diversificação da atuação federal no campo habitacional a partir da segunda metade dos anos 1970, com a criação de programas que abrangiam outras formas de atendimento às necessidades habitacionais, não restritas à provisão que abarcaram: a oferta de lotes pelo Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975; o financiamento de materiais de construção, pelo programa

Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), instituído em 1977; e a urbanização de favelas, com o Programa de Erradicação de Sub-Habitação (PROMORAR), criado em 1979. Este último programa tornou-se um marco da inserção da consolidação dos assentamentos populares nas cidades brasileiras na agenda pública;

- ii) o estabelecimento na Lei Federal de Parcelamento do Solo, nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), da possibilidade de regularização de lotes com tamanho inferior a 125m<sup>2</sup>, desde que decorrentes de urbanização específica ou de conjuntos habitacionais de interesse social. Parte expressiva dos terrenos nos assentamentos populares tem dimensões inferiores ao referido parâmetro;
- iii) o debate internacional que, desde os anos 1960, norteou a atuação das agências multilaterais, financiadoras de projetos de infraestrutura urbana e habitacionais em países periféricos, que passaram a priorizar, em parte de seus programas, a urbanização desses assentamentos.

Em âmbito local, refletindo o contexto amplo mencionado, foram realizados pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM) estudos para analisar a viabilidade da recuperação dos assentamentos “subnormais” da Região Metropolitana do Recife. Esses estudos tiveram financiamento do Banco Mundial e apoio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Como resultado do estudo, foram cadastrados 126 assentamentos de baixa renda, com 73 (58%) na cidade do Recife. Uma parte dos assentamentos do Recife recebeu investimentos do PROMORAR. A partir do referido cadastro e considerando as demandas dos moradores de assentamentos populares e, também, o PROMORAR, foram criadas 26 áreas especiais no Recife pelo Decreto Municipal nº 11.670, em 1980 (RECIFE, 1980), para viabilizar intervenções de urbanização e regularização desses assentamentos.

Os projetos do PROMORAR no Recife previram parâmetros urbanísticos especiais e a criação de Comissões de Legalização da Posse da Terra e do Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das Áreas Especiais, pelo Decreto nº 12.091/1981 (RECIFE, 1981). Tais inovações serviram de referência ao Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), criado em 1987.

Em 1983, as áreas especiais foram instituídas por lei como ZEIS na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº 14.511/1983), com o acréscimo de um assentamento, Coelho, na área central do Recife. Tal institucionalização em lei das ZEIS no Recife ocorreu um pouco depois da criação de zona similar em Belo Horizonte, o Setor Especial – 4, em 1983.

A ZEIS criada no Recife tornou-se referência nacional, sendo incorporada em leis de diversas cidades brasileiras, por vezes com denominações diferentes e abrangendo outros tipos de assentamentos precários para além das favelas, como os cortiços e os loteamentos irregulares e, também, áreas para a promoção da habitação de interesse social – esta última, uma inovação estabelecida no Plano Diretor de Diadema/SP, de 1994.

Dos instrumentos de política urbana que vêm sendo discutidos desde os anos 1970 para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais que marcam as cidades brasileiras, a ZEIS foi o que teve maior alcance, sendo previsto em parte expressiva das legislações municipais das cidades médias e grandes brasileiras (MORAES, 2019). Com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), houve uma difusão ampla do instrumento nos anos 2000, sendo previsto em mais de 80% dos Planos Diretores no período, como apontou uma pesquisa de avaliação dos Planos Diretores realizada em 2007 (SANTOS JR.; MONTADON, 2011). Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE em 2018, as ZEIS estão previstas em 1.811 Planos Diretores municipais e em 1.256 leis municipais específicas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018).

É importante registrar que essa zona-instrumento, além de estar prevista no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), entre as diretrizes da política urbana (art. 2º, XIV) e, também, como instrumento jurídico e político da política urbana (art. 4º, V, f), está inscrita no §6º do art. 3º da Lei nº 9.785/1999 (BRASIL, 1999), que altera o art. 2º da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979); integrou a Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), a partir do inciso V do art. 47; e está prevista na nova lei federal relativa à regularização fundiária rural e urbana, Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a partir de seu art. 18, como instrumento de planejamento urbano.

Várias distorções na utilização da ZEIS já foram constatadas em estudos (OLIVEIRA; MIRANDA, 2018) e, também, dificuldades quanto à sua efetividade nas cidades brasileiras. Também foram feitas críticas a partir de estudos acadêmicos (SANTO AMORE, 2013; LIMA, 2012) a essa zona-instrumento. Dentre elas, é possível destacar duas: uma relativa à sua baixa efetividade quanto ao alcance de seus objetivos; e outra referente a uma suposta contribuição da ZEIS à promoção da segregação socioespacial.

A crítica em relação às ZEIS em função de sua baixa efetividade quanto às melhorias das condições dos assentamentos e da vida de seus moradores ignora que um instrumento de política urbana só pode, obviamente, se tornar efetivo se houver políticas públicas que o acionem em conjunto com outros instrumentos, ações e investimentos. E, nesse sentido, é importante realçar que as políticas públicas urbanas dependem das disputas em relação à agenda pública urbana e à

produção do espaço de forma mais ampla. Nesse âmbito, evidentemente, têm prevalecido os interesses de setores e agentes políticos e econômicos mais poderosos, dentre eles os do setor imobiliário e os rentistas urbanos. Nunca será suficiente, portanto, a inscrição de um instrumento em lei e sempre será necessário disputar as prioridades públicas, mesmo considerando que essas disputas são desiguais. No entanto, a instituição e regulamentação em lei de instrumentos de regulação urbanística inclusiva são suportes fundamentais à construção e implementação de políticas públicas urbanas redistributivas e inclusivas.

Outra crítica relativa à ZEIS diz respeito a uma possível institucionalização da segregação considerando que essa zona estaria voltada para determinado segmento social a partir de um recorte relacionado à renda familiar (“baixa renda”), o que dificultaria a inserção de outros grupos sociais e potenciais interações entre diferentes segmentos. Tal crítica ignora, no âmbito das relações socioespaciais, que, para as análises da segregação urbana, há que se reconhecerem os vários fatores contribuintes a não integração socioespacial dos assentamentos e de seus moradores com os entornos ocupados por outros grupos sociais, muito além do zoneamento. São fatores relacionados a rejeições e discriminações, algumas de longo tempo, como as que marcam as condições de subcidadania de parte expressiva da população brasileira (SOUZA, 2003) e que não podem ser resolvidas somente com a proximidade física estimulada por meio da regulação urbana.

No âmbito espacial, as análises sobre a segregação urbana, como reivindica Villaça (2012), devem abranger setores mais amplos das cidades. No caso das ZEIS do Recife, seria possível constatar que seus habitantes têm, na maior parte dos casos, melhores condições para acessar serviços e oportunidades urbanas se permanecerem nessas zonas, já que a maioria delas está localizada em regiões mais consolidadas da cidade. O não reconhecimento dos assentamentos como ZEIS ampliaria a vulnerabilidade de moradores às pressões de agentes econômicos interessados em suas áreas para a promoção de novos empreendimentos para outros segmentos sociais. Tais pressões têm resultado em deslocamentos de seus moradores, promovidos gradativamente por meio dos mercados informal e formal ou a partir de despejos decorrentes de ações judiciais ou de intervenções estatais. Esses interesses têm contribuído, ainda, para a continuidade da precariedade dos assentamentos, como áreas reservadas a renovações futuras. Sem a proteção da ZEIS e tendo em vista que as condições socioeconômicas de seus moradores não têm se alterado significativamente, estes continuariam vulneráveis a deslocamentos. Na maioria das situações, os deslocados acabam ocupando áreas com condições ainda mais precárias e/ou mais distantes da vida urbana.

Vale registrar que tal crítica ignora, ainda, que, nos assentamentos populares, habitem não apenas famílias com rendas muito baixas, mas também outros

grupos socioeconômicos, e que a própria dinâmica do mercado imobiliário informal, predominante nesses assentamentos, tem gerado, principalmente naqueles localizados em áreas mais valorizadas, uma gradativa inserção de segmentos de rendas superiores em substituição aos grupos que originalmente ocuparam a área do assentamento.

A despeito das distorções na utilização da ZEIS e dificuldades de sua efetivação, dependentes das agendas governamentais, essa zona continua sendo fundamental à permanência desses assentamentos e de seus moradores no Recife, favorecendo, a partir da urbanização da cidade, uma inserção urbana mais adequada a seus habitantes.

### 3 Apontamentos sobre a regulação urbanística, as ZEIS e as ameaças no Recife

A legislação urbanística nas cidades brasileiras, fruto de idealizações tecnocráticas, historicamente, serviu mais aos interesses de proprietários fundiários e do setor imobiliário do que aos interesses sociais e ambientais amplos. No entanto, é importante considerar que, nas últimas décadas, houve avanços quanto aos interesses ambientais, histórico-culturais e sociais por meio de leis, instrumentos e políticas. No âmbito do interesse social, destaca-se como zona-instrumento a ZEIS por sua abrangência e diversidade na utilização e por ter sido amplamente disseminada nas cidades brasileiras.

Tais avanços na regulação, todavia, se sempre estiveram ameaçados em função dos interesses dominantes na produção do espaço, encontram-se atualmente ainda mais afetados pela hegemonia do ideário neoliberal. Essa perspectiva tem como um de seus pilares a desregulação ampliada em vários âmbitos, incluindo o urbanístico, de modo a favorecer a atuação de agentes econômicos. Nas cidades brasileiras, há, portanto, uma tendência de promoção de desregulações e flexibilização de leis que regulam a produção do espaço urbano para ampliar as oportunidades de atuação do setor imobiliário, frequentemente demandadas ou propostas por este, mesmo que em detrimento das condições e dos interesses ambientais, histórico-culturais e sociais mais amplos.

A ZEIS, tendo em perspectiva sua concepção original, consiste em um instrumento urbanístico-regulatório que integra o zoneamento municipal, utilizado para demarcar assentamentos precários ou áreas para a produção de novas habitações de interesse social. Nessas zonas, ainda em função dessa concepção, devem ser previstos parâmetros urbanísticos específicos, que deveriam ser mais adequados às condições locais e de seus habitantes e incompatíveis com os empreendimentos

destinados para outros grupos socioeconômicos promovidos por agentes econômicos, principalmente os imobiliários e comerciais (MORAES, 2017).

Diferentemente de outras zonas especiais, que preservam patrimônios e condições ambientais ou histórico-culturais em função dos interesses da sociedade, a ZEIS tem embutida em sua concepção original a perspectiva de proteção de seus habitantes frente às ameaças potenciais à sua permanência em seus locais de moradia e de acesso à cidade. Essa zona relaciona, assim, as condições de determinados segmentos sociais, de baixa renda, aos territórios ocupados (autoproduzidos, no caso dos assentamentos populares) ou a serem ocupados por eles, de forma indissociável, reconhecidos como de interesse social. Qualquer utilização dessa zona-instrumento que se distancie de sua concepção original ou que não preveja as condições necessárias à sua implementação representa uma distorção na previsão ou utilização dessa zona-instrumento. Quanto aos assentamentos populares, especificamente, a ZEIS, ao proteger os espaços de moradia da população de baixa renda da pressão exercida por agentes econômicos, amplia as possibilidades de sua consolidação no tecido urbano e de acesso de seus moradores à vida urbana.

Em sua concepção original e de modo associado à proteção dos assentamentos, há o manifesto interesse social, expresso na maioria das leis que regulamentam as ZEIS de assentamentos populares, em promover intervenções para urbanizá-los e regularizá-los e para ampliar a oferta de equipamentos e serviços urbanos, tornando-os adequados para seus habitantes em várias dimensões (urbanística, fundiária, ambiental etc.).

O interesse social que integra a denominação dessas zonas decorre do reconhecimento a respeito das limitadas oportunidades para seus moradores de acesso à habitação por meio de políticas públicas ou pelo mercado. Todos os investimentos públicos realizados nas ZEIS seriam motivados pelo interesse social de oferecer condições adequadas de habitabilidade e segurança imprescindíveis à reprodução socioespacial de seus ocupantes, reconhecidos como sujeitos de direitos.

A ZEIS se constitui em um instrumento com um potencial de maior alcance social em comparação às experiências internacionais de regulação inclusiva, *inclusionary zoning*, como as realizadas nos Estados Unidos da América (ROLNIK; SANTORO, 2013) ou de *mixité sociale*, realizadas na França (KIRSZBAUM, 2015), ainda mais se se consideram as realidades de países marcados por processos de urbanização desigual e precária, como o Brasil.

Em relação às ZEIS do tipo 1 do Recife, considerando a Lei nº 16.113/1995 (RECIFE, 1995), os parâmetros urbanísticos gerais mais importantes para a preservação dos assentamentos e para a proteção de seus moradores frente à pressão de agentes do setor imobiliário estão contidos nos artigos 9º e 19. No art. 9º da Lei do PREZEIS, o lote máximo estabelecido para as ZEIS prevê área de até 250

m<sup>2</sup> e, em seu parágrafo único, foi estabelecido que a área do lote que exceder esse parâmetro deverá ser desmembrada, podendo resultar em: um novo lote, com área mínima de 40 m<sup>2</sup> (inciso I); complemento de outro lote, desde que este não exceda 250 m<sup>2</sup> (inciso II); área pública (inciso III); área verde (inciso IV). Com esse parâmetro, torna-se inviável a realização de empreendimentos de maior porte voltados a segmentos com rendas superiores. Do ponto de vista legal, somente com a alteração desse parâmetro seria possível a implantação de empreendimentos com finalidades distintas daquelas relativas ao interesse social que justificou a instituição da zona. Todavia, é importante registrar que foram licenciados empreendimentos não voltados ao interesse social nas ZEIS Brasília Teimosa e Pina/Encanta Moça, aprovados pelas respectivas Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) e pelo Fórum do PREZEIS, mediante contrapartidas.

Pelo art. 19 da referida lei, foi previsto que os lotes resultantes do parcelamento aprovado para as ZEIS serão destinados aos ocupantes a partir dos seguintes critérios: a cada ocupante somente será destinado um único lote de uso residencial ou misto (inciso I); é admitida a destinação de um segundo lote, existindo edificação, com uso exclusivamente não residencial, comprovadamente utilizada para sustento familiar (inciso II). Assim, garantir-se-ia a prioridade ao interesse social na promoção do direito à moradia e não seria possível que moradores das ZEIS ou agentes externos se tornassem proprietários de vários imóveis. Porém, em função do mercado imobiliário informal, já foi constatado que há “proprietários” informais de vários imóveis em assentamentos populares, incluindo as ZEIS. De todo modo, a dinâmica informal não tem implicado ainda em deslocamentos expressivos de seus moradores (LACERDA; MELO; BARROS FILHO, 2006).

Pelos dispositivos estabelecidos na Lei do PREZEIS, fica evidente que não basta a instituição das ZEIS no zoneamento da cidade, mas é necessário parâmetros urbanísticos que estejam em consonância com a intenção e com os fundamentos que emanam da concepção original dessa zona-instrumento.

No processo de revisão do Plano Diretor do Recife, em 2018, a ZEIS foi um dos temas mais importantes para os debates. As principais forças que se posicionaram sobre o tema foram a Articulação Recife de Luta (ARL), composta por atores de movimentos, coletivos, ONGs e ativistas que lutam pelo direito à cidade no Recife, e a Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana (Redepricidade), entidade ligada à Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi-PE) e ao Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (Sinduscon-PE).

A ARL, depois dos diversos conflitos com o governo municipal em função do processo de participação e por conta da inconsistência técnica de metodologias e de produtos (estudos, diagnósticos e propostas), apresentou várias propostas,

dentre elas a transformação de todos os assentamentos populares em ZEIS ou em Zonas Especiais de Ocupação Transitória (ZEOT) para os assentamentos com características físico-ambientais que não possibilitem a sua recuperação urbanística e ambiental.

A Redeprocidade, antes da ARL, já havia lançado propostas, e uma delas previa a adoção de coeficiente de aproveitamento para as ZEIS com o objetivo de possibilitar o adensamento dessas zonas por meio de empreendimentos habitacionais que substituíssem o tecido urbano dos assentamentos, incluindo os já urbanizados. Tal proposta, com ajustes nos parâmetros, foi aprovada no novo Plano Diretor, Lei Ordinária nº 18.770/2020, abrindo brechas para que o princípio da preservação da tipicidade das ZEIS, como previsto no inciso VIII do art. 4º da Lei do PREZEIS, seja desrespeitado e para que os recursos públicos investidos anteriormente em urbanização e regularização sejam desperdiçados. Em relação às propostas da ARL, apenas uma nova ZEIS foi instituída, da comunidade do Pilar, e foram ampliados os territórios de 21 ZEIS.

Além das mudanças promovidas no âmbito do Plano Diretor, foi aprovada a Lei nº 18.772/2020, que estabelece em seu art. 15-A a permissão ao remembramento de terrenos nas ZEIS localizadas na Área de Reestruturação Urbana (ARU) para atender o parâmetro da Taxa de Solo Natural, mesmo que o lote resultante seja maior que 250 m<sup>2</sup>, ignorando os parâmetros estabelecidos na Lei do PREZEIS, configurando-se como uma “boiada urbanística”, o que poderá afetar dez ZEIS 1 localizadas em áreas muito valorizadas pelo mercado imobiliário.

Os investimentos públicos realizados pela coletividade nas ZEIS em decorrência do interesse social, em situações de flexibilização mais ampla dos parâmetros, possivelmente não serão aproveitados pelos empreendimentos imobiliários e econômicos que poderão substituir, parcial ou integralmente, o tecido urbano dos assentamentos. No caso do Recife, isso acarretaria desperdícios de recursos públicos, justificados pelo interesse social e realizados por décadas em parte expressiva dos assentamentos.

Há que se evidenciar, ainda, o respeito à tipicidade como princípio previsto na Lei do PREZEIS (inciso VIII do art. 4º) como forma de conservação das características dos assentamentos e de reconhecimento das formas de apropriação espacial de seus moradores, fomentadoras de relações socioespaciais de identidade, pertencimento e de vizinhança, importantes à perspectiva de promoção do direito à cidade. Além do respeito às apropriações, não faz sentido, na perspectiva do interesse social, qualquer proposta de flexibilização dos parâmetros que torne as ZEIS vulneráveis a empreendimentos imobiliários e econômicos voltados a grupos com rendas superiores, já que a permanência nos assentamentos é fundamental

à reprodução de vida e social de seus moradores. Em seguida, será apresentado o estudo sobre a inserção urbana a partir das ZEIS no Recife.

#### 4 As condições de inserção urbana das ZEIS 1 no Recife

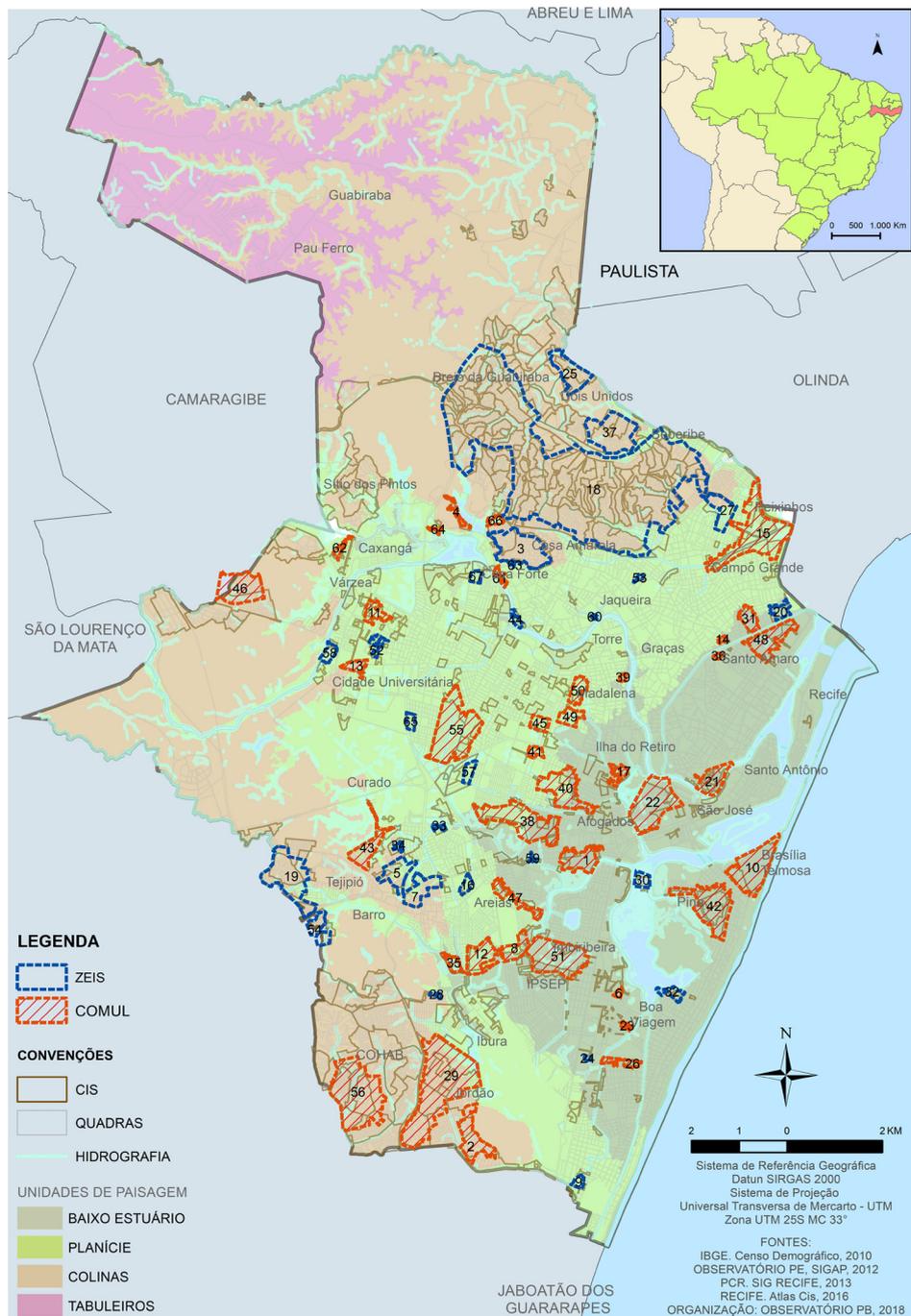
O estudo sobre a inserção urbana (permanecer, acessar e integrar-se) reportado neste artigo considerou a situação-localização dos assentamentos e as condições de acesso a bens, serviços e oportunidades urbanas e de integração à cidade (conexões, convivências etc.). Para as análises sobre a inserção urbana, o *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife* (RECIFE, 2016) foi utilizado como uma das principais referências nos âmbitos conceitual, técnico e metodológico, além de se constituir na principal base de dados.

No referido Atlas (RECIFE, 2016), foram estabelecidos variáveis e indicadores discriminantes e suplementares para uma caracterização dos assentamentos populares, como os níveis de precariedade das infraestruturas e elementos facilitadores para intervenções. Para o estudo reportado no artigo, foram utilizadas somente as variáveis de contextualização e das condições de infraestrutura. No Atlas, os graus de precariedade foram divididos em quatro classes (Moderada, Alta, Muito Alta, Extrema), com os intervalos divididos pelo método das quebras naturais ou otimizados a partir da correlação de agrupamentos com características semelhantes. Serviram às análises, também, algumas situações destacadas nas ZEIS, sistematizadas como indícios/evidências, como: esgoto a céu aberto, alagamento, vias não pavimentadas, existência de becos e vielas etc.

As análises consideraram as relações das ZEIS 1 com a cidade e a partir da definição de atributos e variáveis, cujos valores propiciaram a classificação das ZEIS em gradientes de menor a maior intensidade por meio do programa de geoprocessamento, ArcGis. As unidades territoriais do Atlas (RECIFE, 2016), as Unidades de Coleta (UC), formaram a base espacial das análises. Essas unidades abrangem 45 km<sup>2</sup> e reúnem, pelas estimativas do Atlas, aproximadamente 860.000 moradores, representando cerca de 53% da população total da cidade e ocupando 20,4% de seu território. Sobre essas unidades territoriais, projetou-se o perímetro das 67 ZEIS existentes à época de realização dos estudos. Parte dos dados sistematizados para o estudo sobre a inserção urbana das ZEIS 1 no Recife foi expressa em cartogramas, alguns deles integrantes do presente artigo.

No cartograma 1, são apresentadas as ZEIS e as ZEIS com COMUL instaladas, todas numeradas a partir de ordem alfabética de suas denominações oficiais. As que contam com COMUL têm representantes que participam, portanto, do sistema de gestão do PREZEIS e com acesso aos recursos do Fundo do PREZEIS. É possível constatar que as ZEIS, de modo geral, estão distribuídas por todo o território do Recife, o que contribuiu para uma maior inserção urbana de seus moradores.

Cartograma 1 – ZEIS e ZEIS com COMUL



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Três elementos se destacam para as análises sobre a inserção urbana neste estudo: as conexões, o acesso ao transporte e o acesso aos equipamentos. Para realizar um panorama sobre as ZEIS e as conexões com a cidade, foi preciso analisar alguns atributos: a configuração hierárquica da malha viária do Recife; acessos diretos à centralidade vizinha (transportes públicos e modos ativos); e ligações contínuas ou descontínuas com o tecido urbano envolvente.

As conexões foram analisadas a partir do acesso ao sistema viário, do acesso a centralidades vizinhas e das ligações com o tecido urbano da existência de hierarquia viária e sua capilaridade, incluindo as vias localizadas no interior do perímetro das ZEIS. Por limitações de dados disponíveis, não foi possível analisar a qualidade do sistema viário, as discontinuidades da malha urbana e as barreiras físicas.

Para as análises das condições de deslocamentos realizados pelos moradores de ZEIS 1, foi reconhecido, a partir do Atlas (RECIFE, 2016), que a maior parte destes para vizinhança e locais distantes é dependente de transporte público. No estudo, foram adotados os atributos propostos no Atlas: disponibilidade de linha de ônibus ao centroide de cada Unidade de Coleta (UC), a partir da distância física de 400 m em linha reta; e número de linhas de ônibus disponíveis a essa distância.

Em relação ao acesso a equipamentos, foram analisadas as distâncias percorridas para acessar os equipamentos de educação (ensino básico), de saúde e parques, praças etc., tendo como parâmetro a distância de 400 m, adotado no Atlas (RECIFE, 2016).

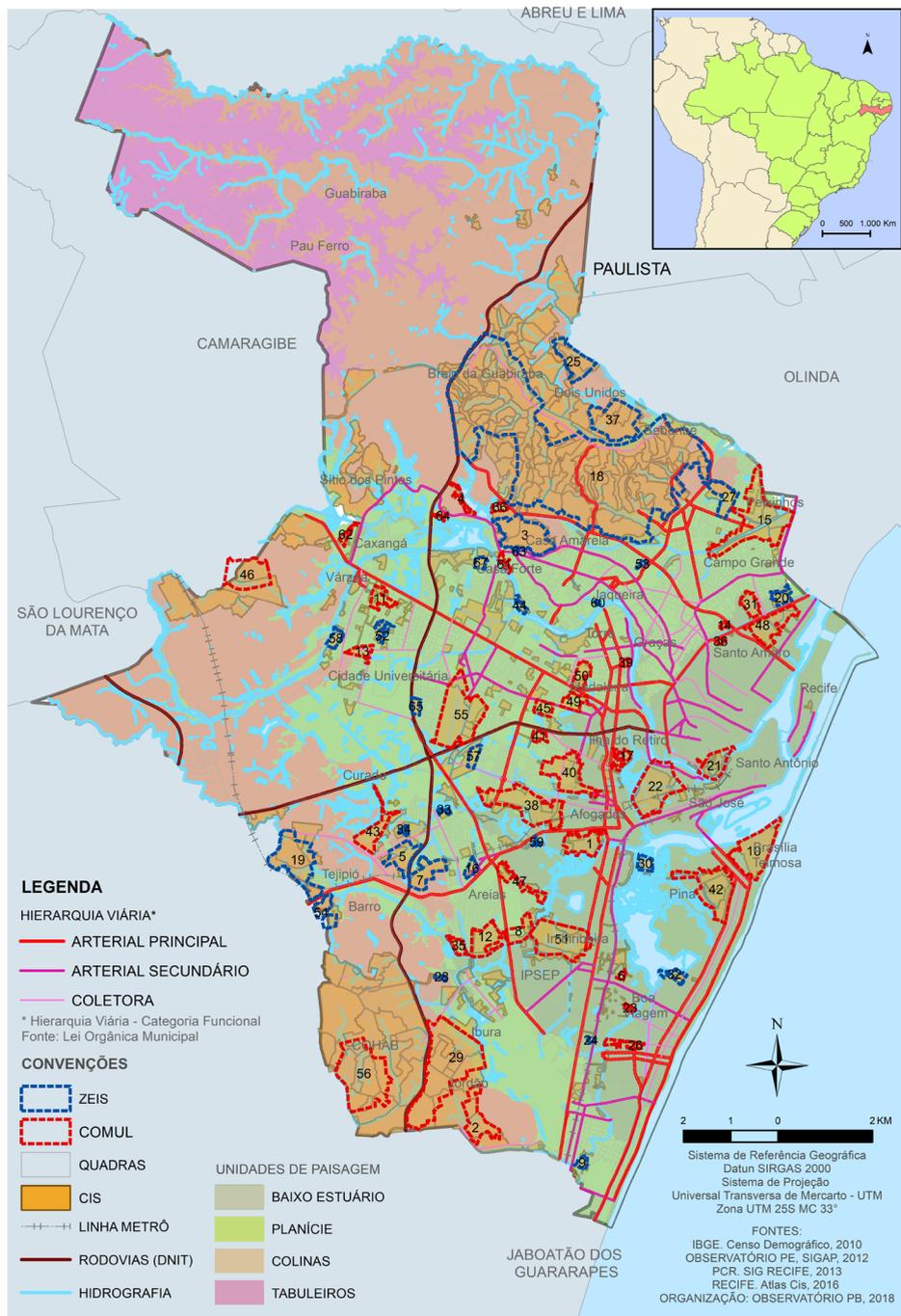
Tomando por base, ainda, os estudos realizados no âmbito do Atlas (RECIFE, 2016), foram consideradas para as análises da inserção urbana das ZEIS as distâncias aos centros principais e secundários, onde convergem linhas de transporte público e os equipamentos comerciais e públicos (mercados) e privados e de serviços. A partir do centroide desses centros, foram estabelecidos raios de 3,5 km, 6,0 km e 9,0 km a partir do centro principal e 2,0 km para os centros secundários.

O sistema viário do Recife está estruturado e hierarquizado com base na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996), sendo composto por vias arteriais principais e secundárias, vias coletoras e locais (cartograma 2). São vias arteriais principais: os eixos radiais que convergem para o centro; e os eixos perimetrais que possibilitam as ligações no sentido norte-sul. Os eixos perimetrais principais são a Av. Agamenon Magalhães, a rodovia BR 101 e diversas vias que integram a II Perimetral. Esses eixos concentram grande número de comércio e serviços e acesso aos principais modais de transporte coletivo. Pelo cartograma 2, é possível constatar que há poucas interseções diretas entre as vias arteriais e as ZEIS 1. Essas zonas estão localizadas predominantemente entre esses eixos, e sua conexão é feita por vias arteriais secundárias, coletoras e algumas locais, mas com acesso às principais vias e meios de transporte coletivo (MORAES, 2019).

No âmbito das conexões, quanto ao atributo *acessos diretos à centralidade vizinha*, nas áreas de Colinas, as condições dos acessos e escadarias são fundamentais para assegurar as conexões verticais das áreas. Em função da extensão dessas áreas, muitas centralidades locais se constituíram para suprir as necessidades cotidianas de seus habitantes. Na Planície e no Baixo Estuário, a maioria dos assentamentos está localizada nas margens dos rios e canais ou em alagados, que são obstáculos às conexões.

Para o terceiro atributo da dimensão *conexões, ligações* com o tecido urbano envolvente e continuidade ou descontinuidade da malha, as condições desiguais de apropriação do espaço e as características do sítio geográfico condicionaram as ligações das áreas com o tecido urbano. Os assentamentos populares, tanto os situados no Estuário e na Planície em manguezais e às margens dos rios quanto os que ocuparam encostas e os córregos, foram configurados, na maior parte dos casos, a partir do máximo aproveitamento do solo para as moradias. Tal processo resultou em uma condição inadequada para parte das vias ao fluxo das pessoas e serviços, bem como gerou descontinuidades na malha urbana em relação ao entorno, a partir de barreiras físicas, como corpos d'água, massas de vegetação etc. (MORAES, 2019).

Cartograma 2 – Conexões e ZEIS



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Para o acesso a transportes públicos, é necessário esclarecer que o transporte público no Recife é realizado, principalmente, pela rede de ônibus que atende a maior parte da cidade, gerenciada pela Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU). As conexões com os demais municípios metropolitanos são estruturadas pelo Consórcio Grande Recife. Há também linhas de metrô, situadas nas Zonas Oeste e Sul do município, sob gerência da Companhia Brasileira de Trens Urbano (CBTU). Esses modos de transporte constituem parte do Sistema Estrutural Integrado (SEI).

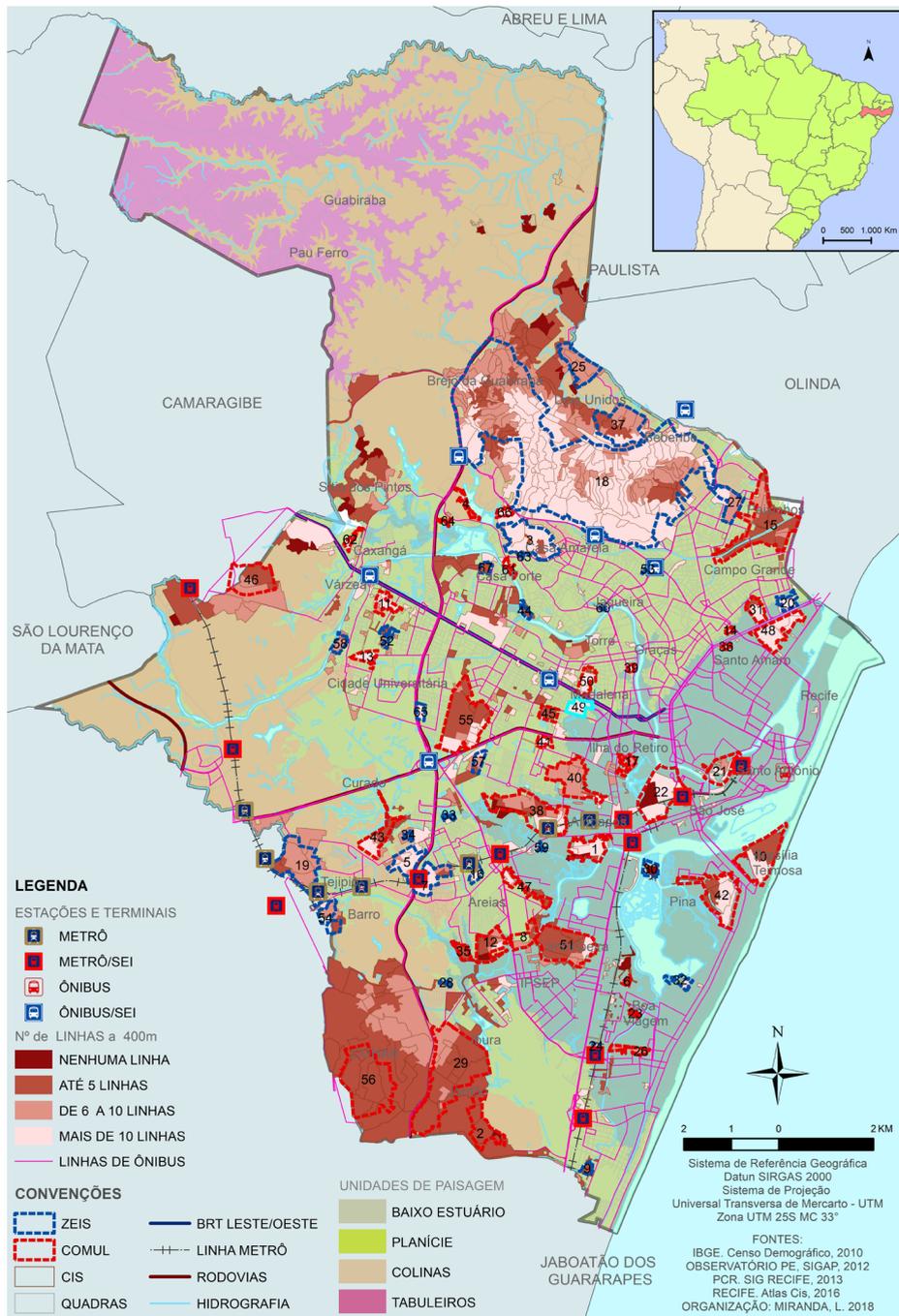
No cartograma 3, *As ZEIS e o transporte público*, elaborado a partir dos dados do Atlas (RECIFE, 2016), apresentam-se as estações de metrô e o Terminal do Cais de Santa Rita, além das estações e terminais do SEI e as linhas de ônibus disponíveis em um raio de 400 m. A partir desse parâmetro, foram estabelecidos níveis de acesso às linhas de ônibus: nenhuma linha à distância de 400 m; até 5 linhas; de seis a 10 linhas; mais de 10 linhas.

Nas Colinas da Zona Norte, há a disponibilidade de mais de 10 linhas de ônibus, abrangendo quase todas as suas localidades. O mesmo não acontece com as Colinas da Zona Oeste e Sul, com a maior parte das linhas na proximidade das vias arteriais.

Na Planície e na Área Estuarina, a maior disponibilidade de vias arteriais e secundárias favorece o acesso às linhas de transporte. Para as ZEIS com COMUL, a maioria tem acesso a mais de seis linhas. Algumas ZEIS são privilegiadas por terem próximos terminais integrados do metrô/SEI, como Coelho, Coque e Rua do Rio/Iraque.

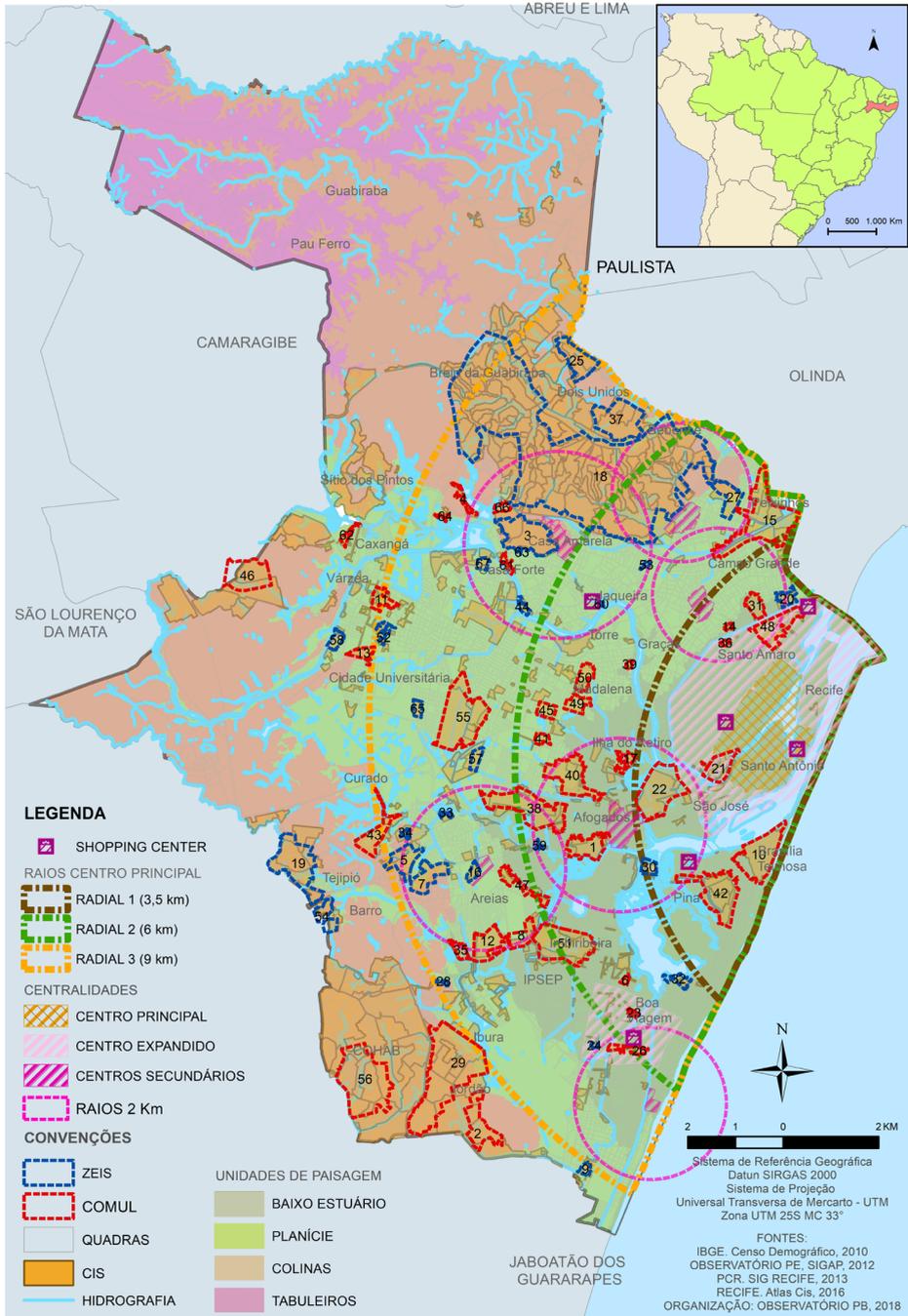
A maior parte das ZEIS com COMUL está próxima ao centro principal e/ou dos secundários (cartograma 4), e somente algumas ZEIS a oeste e sudoeste estão além da radial de 9 km do centro principal. Mesmo assim, estas últimas estão inseridas na malha urbana.

Cartograma 3 – As ZEIS e o transporte público



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Cartograma 4 – Centralidades do Recife e as ZEIS



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Quanto ao acesso a equipamentos de educação (cartograma 5), o Atlas (RECIFE, 2016) dispõe de dados referentes à proximidade em relação aos equipamentos escolares. Foram definidos quatro intervalos para avaliação da distância de escolas e creches: até 200 m; entre 200 m e 400 m; entre 400 e 1.000 m; mais de 1.000 m. Os dois primeiros referem-se a distâncias consideradas adequadas ao deslocamento cotidiano a pé; o intervalo até 1.000 m seria tolerável, e o último, inadequado.

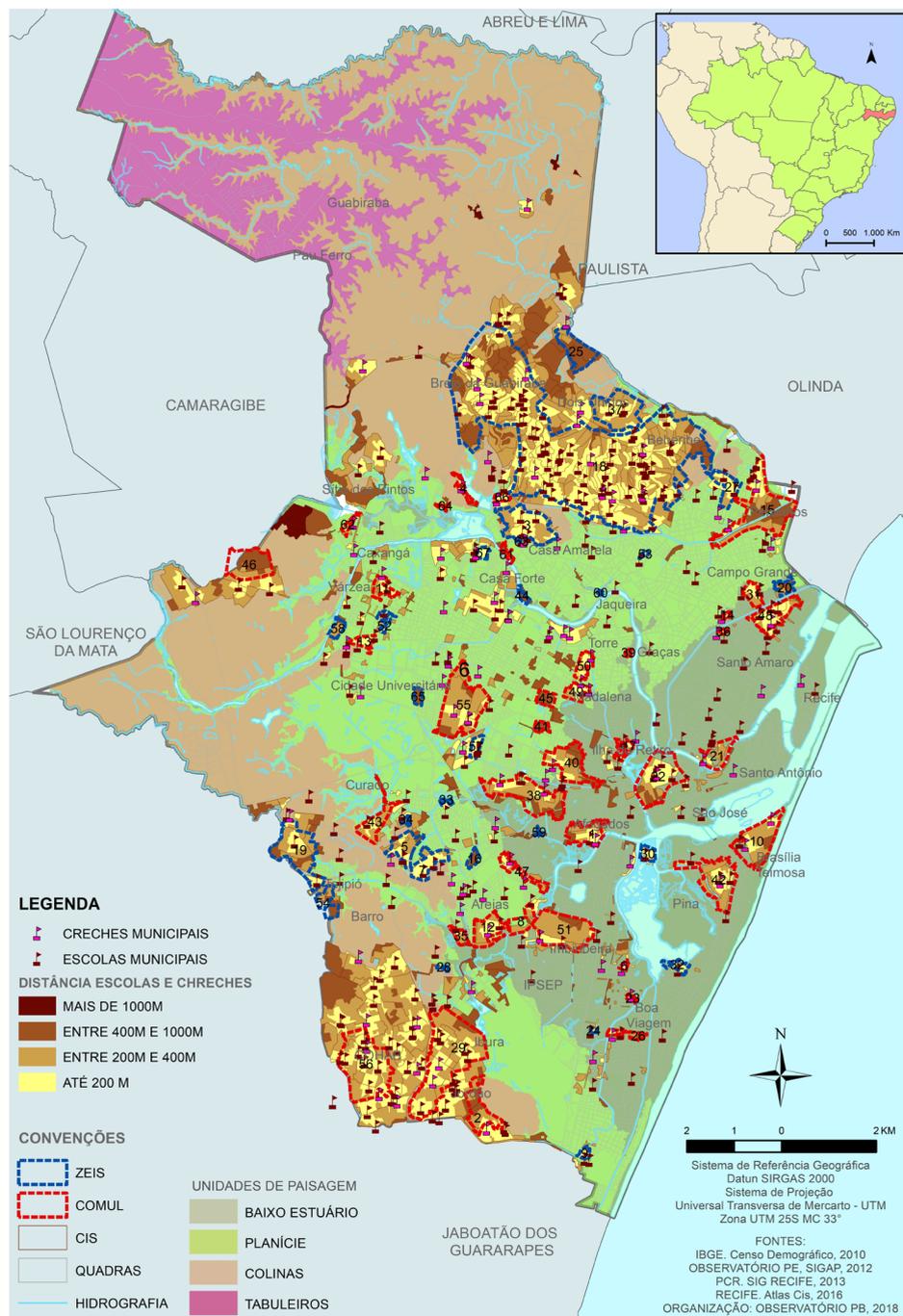
Para os equipamentos de saúde (cartograma 6), a partir do Atlas (RECIFE, 2016), foi considerada a importância do acesso da população às Unidades de Saúde da Família. Como parâmetros, foram consideradas as mesmas distâncias que serviram de referência para a avaliação do acesso aos equipamentos de educação. Similar à situação dos equipamentos de educação, somente as ZEIS em áreas periféricas estão com mais de 1.000 m de distância. Quanto às ZEIS com COMUL, a maioria tem equipamentos de saúde próximos, a pelo menos 1.000 m; somente as ZEIS Vila Esperança/Cabocó e Mangueira da Torre não dispõem de equipamentos a uma distância menor.

Por limitações dos dados disponíveis, não foram avaliadas as capacidades de atendimento dos equipamentos de educação e saúde, tampouco foram consideradas as barreiras físicas aos deslocamentos.

A maior parte das ZEIS 1 está a uma distância de até 400 m dos equipamentos, mas a maioria localizada na periferia está em distâncias superiores a 1.000 m.

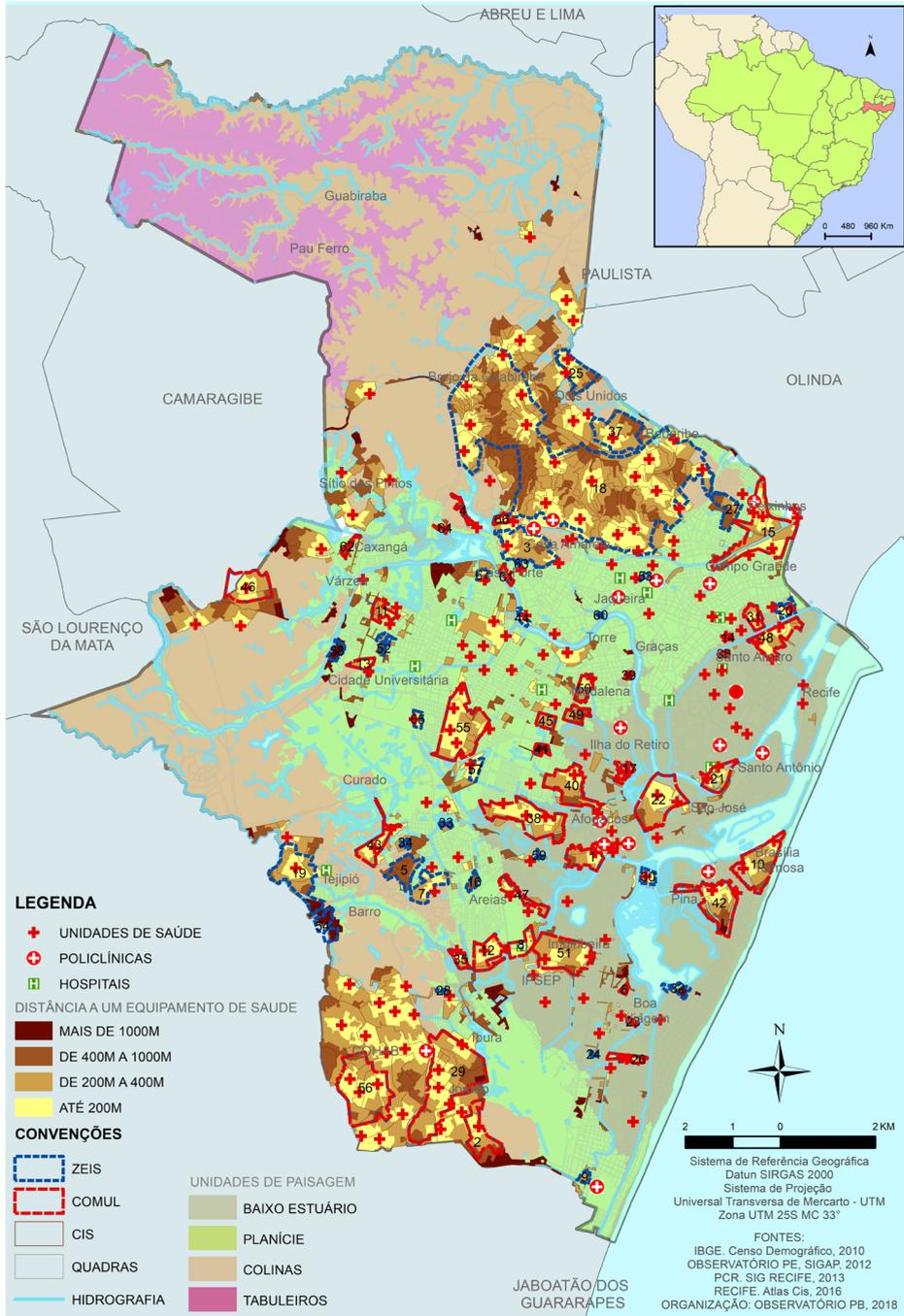
No que concerne à disponibilidade de parques e praças, foi considerada a existência nas ZEIS 1 e/ou no entorno imediato (contíguo) a estas, apresentadas no cartograma 7. No interior das ZEIS 1, incluindo as com COMUL, as praças e parques são escassos; contudo, parte de seus moradores tem acesso a tais equipamentos no entorno. As ZEIS 1 com menos acesso são as localizadas em Colinas e em áreas periféricas.

Cartograma 5 – As ZEIS e as creches e escolas do Recife



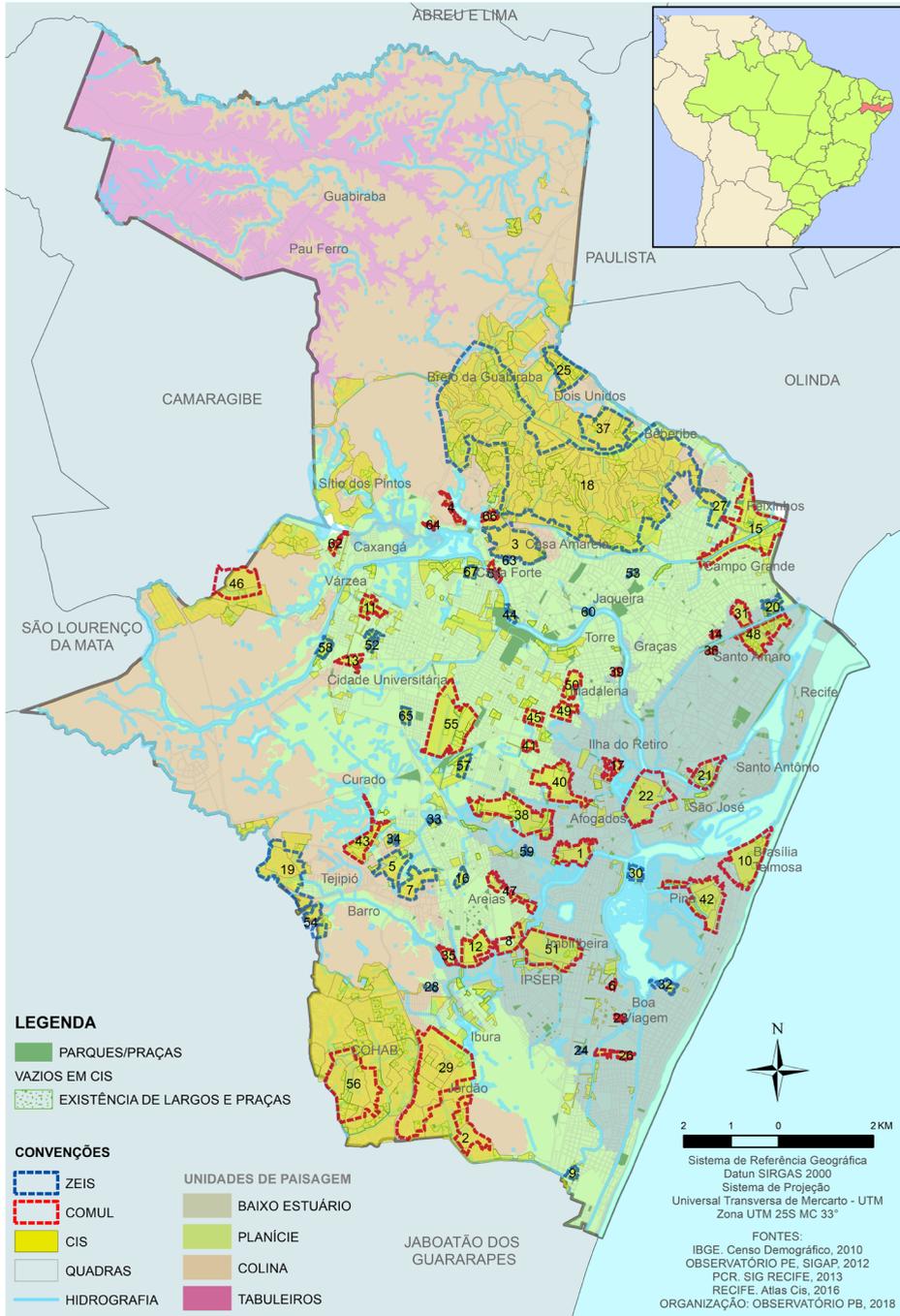
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social (RECIFE, 2016).

Cartograma 6 – As ZEIS e os equipamentos de saúde



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Cartograma 7 – As ZEIS e as praças e parques do Recife



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

A permanência combinada à ampliação de serviços em parte expressiva do território do Recife tem se refletido em condições adequadas de inserção urbana à maioria dos moradores das ZEIS 1, considerando os dados do Atlas (RECIFE, 2016) e os estudos reportados no presente artigo, mesmo ressaltando que não foram avaliadas as capacidades de atendimento dos equipamentos – tal inserção considerada em função das possibilidades de conexões, do acesso ao transporte público e aos equipamentos, e por terem alguma integração à malha urbana.

As condições de inserção urbana para a maioria das ZEIS resultam em uma situação mais favorável do que as da maioria dos empreendimentos habitacionais periféricos realizados por programas federais desde os anos 1960, permitindo que seus moradores-habitantes possam aproveitar oportunidades da vida urbana, essenciais às suas condições de produção e reprodução socioeconômicas e espaciais.

## 5 Considerações finais

A importância das ZEIS 1 no Recife para o acesso à cidade e à vida urbana por seus moradores ficou evidente nos estudos sobre a inserção urbana reportados no presente artigo. Obviamente, para que essas condições pudessem ser alcançadas, um conjunto de fatores, para além dessas zonas e contribuintes à sua criação, como conjunturas histórico-políticas favoráveis e, principalmente, as lutas pela permanência nos assentamentos autoproduzidos por seus habitantes, foi fundamental. Todavia, por essa zona-instrumento não ter sido integrada a uma política estatal de urbanização e regularização dos assentamentos populares duradoura, multidimensional e integrada, há ainda insuficiências, precariedades e riscos socioambientais na maior parte das ZEIS. As expectativas quanto à transformação das condições internas das ZEIS foram, assim, relativamente frustradas nos campos da urbanização e regularização.

Merecem ser evidenciados, de todo modo, alguns avanços em relação às ZEIS 1 no Recife, para além da criação da Lei do PREZEIS e da estruturação de um aparato institucional-administrativo, tais como: a mudança nos padrões de intervenção urbanística nos assentamentos; a ampliação das possibilidades dos moradores dessas zonas em permanecerem em seus assentamentos, alguns localizados em áreas privilegiadas quanto a amenidades e acesso a serviços e oportunidades urbanas; e o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de programas e projetos urbanos a partir do PREZEIS.

Mesmo considerando os importantes avanços sociopolíticos, legais e institucionais desde os anos 1980 quanto às ZEIS 1 no Recife, a urbanização e integração dos assentamentos populares não se tornaram prioridades da agenda pública municipal. Evidenciam-se, por um lado, dificuldades para articulações dos

movimentos e coletivos que lutam pelos direitos à moradia e à cidade no Recife, em um contexto de fragmentação e de disputas por conta de interesses político-partidários, setoriais e particulares. De outro lado, a predominância das visões políticas e técnicas conservadoras no âmbito governamental e em corporações técnicas e a prevalência dos interesses de agentes econômicos no âmbito da produção dos espaços da cidade diminuem as possibilidades da integração do instrumento das ZEIS a políticas estatais mais duradouras voltadas aos assentamentos populares.

As tendências à desregulação urbana já começam a se concretizar na flexibilização dos parâmetros urbanísticos das ZEIS 1 no Recife, como reportado no artigo. Por essa razão, é importante, além da luta pela preservação dos parâmetros urbanísticos da Lei do PREZEIS, dar atenção às dinâmicas imobiliárias no entorno das ZEIS e em seus próprios territórios, verificando, também, as novas propostas e ações de desregulação parcial das ZEIS e, ainda, os projetos aprovados que ignoram os parâmetros, como já ocorreu nas ZEIS Encanta Moça/Pina e Brasília Teimosa.

A experiência das ZEIS de assentamentos populares no Recife revela que as ações diretas e institucionais para a sua consolidação promoveram o acesso a condições parciais de reprodução socioespacial, mais relacionadas à inserção urbana, porém insuficientes para superar as condições históricas persistentes de discriminação e de desigualdade socioespacial. Tais condições vêm sendo acentuadas pela prevalência das perspectivas neoliberais da cidade como negócio e conservadoras que tomam os assentamentos populares como áreas disponíveis para futuras renovações urbanas higienistas ou gentrificadoras.

Qualquer defesa do direito à cidade não fará sentido enquanto não houver o reconhecimento das condições precárias, inadequadas e de risco para reprodução e produção socioespacial dos que vivem em situação de vulnerabilidade e pobreza. Será igualmente necessário reconhecer suas forças e potencialidades, historicamente demonstradas na autopromoção de seus assentamentos e de parte da vida urbana do Recife. Nesse sentido, a participação dos habitantes das ZEIS nas decisões sobre a cidade requer o reconhecimento das suas formas de apropriação e da sua inserção nas cidades e, de modo complementar e dependente, o reconhecimento do direito à apropriação requer que esses segmentos participem das decisões sobre a produção da cidade.

Os habitantes de assentamentos populares só vêm tendo alguma possibilidade de mudança em suas condições, mesmo que incremental, quando mais organizados coletivamente e mais apoiados solidariamente por outros atores e grupos sociopolíticos. Assim, lograram no passado a criação das ZEIS e melhorias em seus assentamentos. Todavia, frente às tendências de acentuação das desigualdades na produção do espaço orientadas pelo ideário neoliberal e às persistentes visões discriminatórias em relação aos segmentos em situação de pobreza

e vulnerabilidade e a seus territórios, as desvantagens dos moradores das ZEIS 1 no Recife poderão ser ampliadas.

Os desafios não são pequenos, mas o direito à cidade pode se tornar um importante horizonte aos habitantes das ZEIS de assentamentos populares para a promoção da justiça socioespacial no Recife, caso consigam se reconhecer e serem reconhecidos como sujeitos de direitos e agentes ativos imprescindíveis à reinvenção da vida urbana e à adequação de seus assentamentos como partes fundamentais da cidade.

---

**Abstract:** The article refers to studies, carried out between 2016 and 2019, on the importance of special zones of social interest of popular settlements in Recife, Pernambuco, in relation to the conditions of urban insertion and for the right to the city of its residents. The study considered the historical context of unequal production of space and contradictory and predominantly conservative state action and issues related to inclusive urban regulation from the perspective of critical urban theory. The urban insertion considered the possibilities of connections from the main road system and access to public transport and public facilities. From the study it was verified that the permanence of popular settlements as special zones of social interest combined with the expansion of public services in the areas surrounding them, has been reflected in adequate conditions of urban insertion for most settlements. The promotion of the right to the city and socio-spatial justice in Recife therefore depends on the recognition of popular settlements as fundamental parts of the city's urban life.

**Keywords:** Popular settlements. ZEIS. Urban insertion. Right to the city. Urban regulation.

---

## Referências

BRASIL. *Lei Federal nº 6.766/1979*. Disciplina o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.785/1999*. 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: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9785.htm). Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257/2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 14 set. 2015.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.977/2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm). Acesso em: 23 nov. 2016.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.465/2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades, Desenvolvimento Urbano, v. 4).

BRENNER, N. O que é teoria crítica urbana? *@emmetropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, n. 3, ano 1, dez. 2010. Disponível em: <http://emmetropolis.net/artigo/17?name=o-que-e-teoria-critica-urbana>. Acesso em: 13 dez. 2016.

CEZAR, M. C.; COSTA, L. P. *Lutas Populares por Habitação: Mocambos, Cortiços e Vilas Operárias em Recife e São Paulo*. Breve Histórico. Recife: FASE, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 maio 2018.

KIRSZBAUM, Thomas. *Mixité sociale dans l'habitat: Revue de la littérature dans une perspective comparative*. Paris: La Documentation Française, s.a., 2015.

LACERDA, N.; MELO, J. M.; BARROS FILHO, M. N. M. Mercado imobiliário informal de habitações na Região Metropolitana do Recife. In: *52 Congresso Internacional de Americanista*, 2006, Sevilha. Simposium Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina, 2006. v. 1. p. 24-24.

LIMA, T. *Zonas Especiais de Interesse Social: a Institucionalização da Segregação Sócio-Espacial em João Pessoa/PB*. 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

MELO, M. A. B. C. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, v. 2, n. 1, p. 37-59, 1989.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007. p. 416-434.

MIRANDA, L.; OLIVEIRA, E. *As condições institucionais das ZEIS nas metrópoles e capitais regionais brasileiras*: relatório de pesquisa. Campina Grande: UFCG, 2018.

MORAES, D. A. Revisitando as ZEIS e o Prezeis no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

MORAES, D. A. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE*. Tese. 279 f. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

OLIVEIRA, E.; MIRANDA, L. *As condições institucionais das ZEIS nas Metrópoles e Capitais Regionais brasileiras*. Campina Grande: UFCG, 2018. (Mimeo).

RECIFE. *Lei Municipal nº 14.947/1987*. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 14.539/1988*. Institui o Fórum Permanente do Prezeis e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em: 5 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 15.735/1992*. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em cumprimento ao disposto no Artigo 5º da Lei Orgânica do Recife e dá outras providências

correlatas. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1992. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15735/>. Acesso em: 2 jun. 2016

RECIFE. *Lei Municipal nº 15.790/93*. Institui o fundo municipal do PREZEIS e dá outras providências. Recife. Câmara Municipal do Recife, 1993a. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15790/>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 16.150/93*. Dispõe sobre a estrutura organizacional das entidades da Administração indireta e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal, 1993b. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16150/>. Acesso em: 5 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.113/1995*. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.176/1996*. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1996. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/>. Acesso em: 3 out. 2017.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 21.762/2006*. Aprova alteração no Estatuto da Empresa de Urbanização do Recife e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/21762/>. Acesso em: 3 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 17.511/2008*. Promove a Revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Recife. Câmara Municipal do Recife, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 5 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 18.013/2014*. Institui o Conselho da Cidade do Recife. Recife. Câmara Municipal do Recife, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1802/18013/lei-organica-recife-pe>. Acesso em: 3 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 18.291/2016*. Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas. Recife: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <http://leismunicipa.is/kipfv>. Acesso em: 3 out. 2017.

RECIFE. *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife*. Recife: Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), Prefeitura do Recife, 2016.

RECIFE. *Lei Ordinária nº 18.770/2020*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2020/1877/18770/lei-ordinaria-n-18770-2020-institui-o-plano-diretor-do-municipio-do-recife-revogando-a-lei-municipal-n-17511-de-29-de-dezembro-de-2008>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. *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.

SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), 283 p. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

VILLAÇA, F. A Segregação urbana. In: VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel, 2012. p. 41-88.

---

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

MORAES, Demóstenes Andrade de. A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 169-196, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART07

---

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

## **Rosana Denaldi**

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

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

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

## **Juliana Veshagem Quarenta**

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

---

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

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

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

## 1 Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>10</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

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

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

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

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

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

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

<sup>12</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>17</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58, p. 34.

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

<sup>19</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>20</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4 Criação e regulamentação das ZEIS

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

I - AEIS 1 - assentamentos habitacionais ocupados sem justo título por população de baixa renda;

II - AEIS 2 - áreas de parcelamentos irregulares ou clandestinos que estiverem ocupadas por população de baixa renda;

III - AEIS 3 - terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.

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

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

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

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

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

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

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

Figura 1



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 Fatores que dificultaram concluir os processos de regularização

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

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

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

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

## 5.1 Dinâmica das intervenções de urbanização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.2 Impasses burocráticos e a ausência de legislação federal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 5.3 Restrições ambientais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>76</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>78</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

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

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

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

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

## 7 Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

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

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

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

BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

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

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

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

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

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

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

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

---



# As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no município do Rio de Janeiro: trajetória do instrumento e seu papel nas políticas habitacionais<sup>1</sup>

## Luciana Alencar Ximenes

Doutoranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Mestre pelo mesmo instituto. Pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade, da rede Observatório das Metrópoles. *E-mail:* lualencarximenes@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0002-7037-1769.

## Rosangela Marina Luft

Doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela *Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne*. Professora Adjunta do IPPUR/UFRJ. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob). *E-mail:* rosangelaluft@ippur.ufrj.br. ORCID: orcid.org/0000-0003-4177-0952.

---

**Resumo:** As Zonas Especiais de Interesse Social são instrumento jurídico-urbanístico inclusivo, orientado pela democratização do acesso à terra e pela garantia do direito à moradia digna. Dentre as diversas experiências de aplicação das ZEIS nas cidades brasileiras, este artigo dedica-se às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) na cidade do Rio de Janeiro. Considerando a longa trajetória local desse instrumento, o artigo tem como objetivo caracterizar e avançar na compreensão dos diferentes papéis desempenhados pelas AEIS, assim como analisar suas limitações e potencialidades como suporte às políticas e aos programas de intervenção em favelas e em loteamentos irregulares. O artigo apresenta o percurso histórico de formulação e consolidação das AEIS, associado às políticas públicas habitacionais, seguido de um panorama da aplicação desse instrumento, com sua espacialização no território, principais atores envolvidos e seus caminhos institucionais. Como resultado desta análise, destacam-se importantes particularidades, limitações e contradições nos processos de criação e implementação das AEIS, enriquecendo o debate sobre zoneamento urbano inclusivo à luz dessa experiência. Ao longo da pesquisa que deu origem ao artigo, realizaram-se análise da literatura dedicada ao tema; levantamento e sistematização de legislação e regulamentos municipais; além de entrevistas e oficinas.

**Palavras-chave:** Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Políticas habitacionais. Direito à moradia. Município do Rio de Janeiro.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Zoneamento inclusivo nas políticas habitacionais do Rio de Janeiro – 3 O universo de AEIS e sua espacialização no território – 4 Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

## 1 Introdução

Os processos de ordenamento territorial não se definem como a mera aplicação de métodos e instrumentos técnicos sobre o território de modo a organizá-lo racionalmente. Ao ordenar o território, o município faz escolhas de classificação e funcionalização dos espaços com implicações performativas, afetando a dinâmica residencial e econômica, as diferentes formas de valorização do espaço e as condições de implementação de políticas públicas – seja para investimentos ou controle estatal.<sup>2</sup> Trata-se, na verdade, de escolhas políticas instrumentalizadas pelas técnicas urbanísticas que promovem classificações e normatizações, que podem ser inclusivas ou excludentes. Dentre essas “técnicas”, está compreendido o zoneamento, o qual, quando assume um perfil de incorporação das características habitacionais e dinâmicas socioeconômicas da população de baixa renda, costuma dar origem às denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

As ZEIS são tratadas recorrentemente pela literatura como mecanismo jurídico-urbanístico inclusivo, empregado pelo poder público municipal para caracterizar áreas da cidade nas quais se aplicam regras de uso e ocupação do solo específicas, destinadas predominantemente à habitação de interesse social, buscando democratizar o acesso à terra e garantir o direito à moradia digna.<sup>3</sup> As áreas definidas legalmente como ZEIS são, via de regra, prioritárias para ações de urbanização, de regularização urbanística e fundiária e para a produção de moradias populares. A proposta de criação das ZEIS tem sua origem nas mobilizações populares urbanas que emergiram ao final da década de 1970.<sup>4</sup> Indo de encontro ao zoneamento urbano hegemônico, regido pelo mercado imobiliário e orientado em prol da proteção da propriedade privada da terra, as ZEIS foram propostas como um tensionamento à ordem urbana vigente, garantindo um lugar para os territórios populares nas cidades e alinhadas à lógica das necessidades desses territórios.<sup>5</sup>

Nacionalmente, a Lei nº 6.766/79 (Lei Lehmann) foi precursora na regulamentação da regularização fundiária, abrangendo não apenas o título de posse ou propriedade, mas também a regularização urbanística. Na versão originária dessa lei, foi estabelecido que a prefeitura municipal poderia regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos para evitar desrespeitos a padrões de desenvolvimento urbano e para a defesa dos direitos das pessoas que compravam lotes (art. 40). Contudo, não foram estabelecidos caminhos procedimentais e instrumentos que permitissem concretizar essa regularização.

<sup>2</sup> MELÉ, 2016.

<sup>3</sup> BRASIL, 2009; ROLNIK *et al.*, 2011; ROLNIK; SANTORO, 2013; SAMORA; HIRATA, 2013; SILVA, 2021.

<sup>4</sup> LAGO, 1990.

<sup>5</sup> ROLNIK, 2019.

Nesse mesmo período, experiências pioneiras ocorreram em diferentes municípios brasileiros, como Recife, Belo Horizonte e Diadema, adotando “técnicas” de zoneamento inclusivo, avançando na sua qualificação e aperfeiçoamento, e incorporando questões como a destinação de vazios urbanos para a provisão habitacional e a gestão democrática da cidade a partir de seus territórios populares.<sup>6</sup> Essas experiências repercutiram nos debates políticos e, conseqüentemente, no quadro normativo federal.

No ano de 1999, já no contexto da vigência da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei nº 9.785, que fez acréscimos no texto da Lei nº 6.766/79. Entre outros aspectos, ela inseriu a figura das zonas declaradas como sendo de interesse social (ZHIS). Além de estabelecer a responsabilidade pública pela regularização fundiária de assentamentos que integrassem programas habitacionais, a lei criou um mecanismo de zoneamento inclusivo e estabeleceu parâmetros de infraestrutura básica que deveriam ser garantidos (art. 2º, §6º). Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), prevendo expressamente a figura das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), classificando-as como instituto jurídico e político (art. 4º, V, f).

Mesmo tendo uma base normativa nacional e uma produção teórica que conflui em relação a características gerais das ZEIS, ao analisar as experiências específicas de adoção nos municípios brasileiros, percebe-se que suas características se complexificam e seguem diferentes trajetórias, nem sempre convergentes. Em grande medida, refletem a heterogeneidade das questões urbanas e habitacionais entre os municípios brasileiros, das trajetórias das políticas públicas locais e a diversidade de atores sociais que atuam na produção do espaço urbano. Quanto às denominações adotadas, as ZEIS foram assim intituladas pelo Estatuto da Cidade, e alguns municípios repetem essa denominação, mas também podem ser chamadas de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou adotarem outras denominações; podem, ainda, ganhar subcategorias – ZEIS 1, 2, 3, de vazios ou ocupadas, entre outras. No município do Rio de Janeiro, são intituladas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e percebe-se que suas características foram sendo conformadas – ou mesmo desvirtuadas – ao longo do tempo. Estas transparecem diante dos efeitos da aplicação desse instrumento no âmbito das políticas habitacionais locais e da produção do espaço urbano.

Considerando que esse instrumento urbanístico conta com cerca de trinta anos de emprego no município do Rio de Janeiro, este texto tem como objetivo

<sup>6</sup> FERNANDES, 2003; BALTRUSIS, 2007; ROLNIK; SANTORO, 2013; SOARES *et al.*, 2012; MORAES, 2020; MIRANDA; MORAES, 2017.

caracterizar e avançar na compreensão dos diferentes papéis desempenhados pelas AEIS na capital fluminense. Para tanto, analisamos os antecedentes de sua criação, as condições iniciais de sua aplicação – que se deu alinhada à experiência de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos – até o período mais recente, trajetória essa na qual estão presentes diferentes atores, objetivos e disputas políticas. A partir dessa perspectiva, o trabalho pretende avaliar as limitações e potencialidades desse instrumento como suporte às políticas e aos programas de intervenção em favelas e em loteamentos irregulares na cidade, concentrando-se, assim, na aplicação desse instrumento a partir das ações do Estado sobre os territórios populares da cidade.

O artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa que analisou a trajetória das políticas de urbanização e regularização de assentamentos precários no Rio de Janeiro.<sup>7</sup> Para atender os objetivos da pesquisa, realizou-se análise da literatura, assim como levantamento, sistematização e exame de legislações e regulamentos municipais que tratam da política habitacional, dedicando especial atenção às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Foram realizadas, ainda, entrevistas e oficinas com atores-chave, particularmente gestores públicos, que participaram da implementação dessas políticas em seus diferentes momentos.<sup>8</sup> Esses diálogos ofereceram uma diversidade de elementos e interpretações sobre os aspectos pesquisados, dando subsídios para a compreensão articulada das diferentes dimensões que contribuíram para a implementação dos programas habitacionais (política, institucional, financeira, social etc.).

Neste artigo, os resultados da pesquisa desenvolvida sobre a trajetória das AEIS na cidade do Rio de Janeiro são apresentados seguindo uma estrutura dividida em dois tópicos. O primeiro é dedicado à análise do percurso histórico de formulação e consolidação das AEIS, as quais estão associadas a conjunturas

<sup>7</sup> A pesquisa intitulada *Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas* teve como coordenadora nacional Madianita Nunes da Silva, com apoio de Adauto Lucio Cardoso e Rosana Denaldi. A pesquisa desenvolveu um estudo e análise comparada sobre as trajetórias das políticas de urbanização de assentamentos precários de um conjunto de municípios brasileiros. Como parte dessa articulação ampla, a pesquisa dedicada ao município do Rio de Janeiro buscou analisar a trajetória local, com o título *Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro* e coordenação de Adauto Lucio Cardoso e Rosângela M. Luft.

<sup>8</sup> Foram realizadas quatro entrevistas longas, todas no ano de 2020 e em formato virtual, devido às limitações impostas pela pandemia de COVID-19. Foram entrevistados três técnicos com trajetória relevante no setor público, especificamente nas políticas habitacionais desenvolvidas em âmbito municipal, além de uma técnica com experiência em ações de regularização fundiária junto ao poder público por meio da prestação de serviço em empresas privadas e no terceiro setor. Foram realizadas ainda seis interlocuções breves para levantamento de informações específicas. Já no ano de 2021, os entrevistados foram convidados para um debate coletivo com a equipe de pesquisa, no formato de oficina, tendo em vista a validação das análises desenvolvidas e o diálogo entre diferentes perspectivas. A apresentação dos entrevistados, assim como os temas abordados em cada entrevista, está disponível no relatório de pesquisa (CARDOSO *et al.*, 2021).

e políticas públicas habitacionais com origem nas três escalas federativas. Já o segundo tópico concentra-se sobre o universo de AEIS criadas no município até o ano de 2020 com a sua espacialização no território, destacando os principais atores envolvidos e caminhos institucionais percorridos, relacionando-as ainda aos programas de urbanização de favelas.

## 2 Zoneamento inclusivo nas políticas habitacionais do Rio de Janeiro

As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo intenso processo de urbanização nas cidades brasileiras, pela emergência de novos atores sociais e políticos – notadamente os movimentos sociais urbanos – e pela formulação de novas propostas para a agenda da política urbana no âmbito da redemocratização. Assim, a partir da década de 1980, inaugura-se uma nova forma de ação do Estado nas favelas, passando a ter protagonismo os programas e as políticas de urbanização de favelas.<sup>9</sup> Alinhado à conjuntura mais ampla, esse período também se constituiu como marco de início do processo histórico de atuação do poder público nas favelas e espaços de moradia popular na cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de garantir o direito à moradia digna. Nele, foram ainda criadas as bases institucionais que permitiram o desenvolvimento desses programas e políticas, dentre elas a implementação das AEIS.

O governo federal foi o principal agente promotor das políticas habitacionais implementadas na cidade do Rio de Janeiro nesse período, atuando por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH). Apesar de, originalmente, o BNH promover uma política baseada na perspectiva de “exterminar as favelas do Rio de Janeiro”,<sup>10</sup> a partir de 1978 evidenciou-se uma atuação diferenciada com o Programa de Erradicação das Sub-Habitações (PROMORAR).

Na cidade do Rio de Janeiro, o lançamento do PROMORAR teve como marco o Projeto Rio, que promoveu uma grande intervenção na Favela da Maré, localizada às margens da Baía de Guanabara, contando com o apoio da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro. Por meio do Projeto Rio, foi realizado um amplo aterro de áreas alagadas e foram construídas mais de 5 mil unidades habitacionais para o reassentamento de famílias que habitavam em palafitas. Além disso, foi efetivada a regularização fundiária de seis áreas da Favela da Maré, com a distribuição de títulos de propriedade.

Nesse momento, foi identificada a primeira experiência de uso da técnica do zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa renda

<sup>9</sup> MACHADO DA SILVA, 2020.

<sup>10</sup> BURGOS, 1998.

através da intitulada Zona Especial 10 (ZE-10). Segundo o artigo 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto nº 322/1976), que consolidava pela primeira vez o zoneamento da cidade através da regulamentação do uso do solo urbano e da instrução normativa para a construção edilícia, o município do Rio de Janeiro ficou dividido em diferentes categorias de zonas, cujas delimitações foram referidas nesse mesmo corpo legal. Em 1981, estando em andamento o Projeto Rio, a ZE-10 foi incluída no inciso VIII desse artigo (Decreto nº 3.103/1981), sendo qualificada como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social”. Ademais, o mesmo decreto previu que a ZE-10 teria condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações disciplinadas pelas instruções normativas aprovadas posteriormente por decretos específicos.

Quando criada, essa nova zona urbana englobava apenas uma área da Favela da Maré, o Morro do Timbau, que passava por processo de urbanização. Ao instituir esse novo tipo de zona, abria-se a possibilidade de, a partir de um plano de urbanização e decreto de uso do solo, serem estabelecidos padrões urbanísticos para assentamentos específicos, com parcelamento do solo e normas de uso e ocupação adequadas para a garantia do direito à moradia. Nos anos seguintes, esse zoneamento passou então a se aplicar a outras áreas em processos de urbanização, como a Favela Dona Marta, a partir de uma nova legislação municipal (Lei nº 434, de 1938). A ZE-10 foi também utilizada como tipologia de zoneamento para delimitação de alguns bairros. Contudo, seu emprego aconteceu de forma pontual e, em todos os casos, a normatização da zona esteve remetida a uma regulamentação específica.

Nos anos seguintes, os governos estadual e municipal assumiram maior protagonismo.<sup>11</sup> A gestão de Leonel Brizola à frente do governo do estado do Rio de Janeiro (1983-1987) foi importante marco na política estadual para as favelas, desenvolvendo parâmetros de escopo e de forma de intervenção orientados pela garantia de direitos sociais que se tornaram referência para os programas locais. Assim, criaram-se as bases para uma articulação política que permaneceu com forte repercussão no nível municipal. Em sua gestão, foram garantidos maiores reconhecimento, legitimidade e segurança da permanência das áreas de favelas, bem como implementadas políticas de provisão de serviços públicos e, ainda, de regularização fundiária nessas áreas da cidade.

Uma experiência marcante desse período e que teve consequências importantes com relação à implementação e efetividade das AEIS foi a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), ainda em 1982. O Núcleo teve origem na

<sup>11</sup> CARDOSO, 2002.

Procuradoria Geral do Estado (PGE) em resposta às demandas apresentadas por meio do Conselho de União de Bairros – um movimento social de moradores de loteamentos populares impulsionado pela igreja católica e por organizações não governamentais – para a criação de um espaço institucional de articulação entre a Procuradoria, outros órgãos públicos e os movimentos sociais. Em 1987, com a criação da Procuradoria Geral do Município (PGM), o NRL foi transferido para o âmbito municipal.<sup>12</sup>

Seguindo a direção política de fortalecimento institucional da esfera municipal, destaca-se a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e da Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan), ambas em 1979, com atenção voltada às favelas e à produção e organização de dados sobre estas. A SMDS teve atenção voltada para as favelas a partir de uma crítica às políticas de remoção, colaborando também com o trabalho que já vinha sendo realizado pelo NRL.

No âmbito normativo, tem-se em 1990 a aprovação da Lei Orgânica Municipal, que instituiu princípios fundamentais para a garantia da segurança de posse das populações moradoras das favelas. Dentre esses princípios, está o da “não remoção”, sendo previsto que a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de favelas devem se dar sem a remoção dos moradores, à exceção dos casos em que estes corram risco de vida pelas condições de moradia.<sup>13</sup> A partir desse importante marco e na sequência da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual incumbiu aos municípios a promoção da política de desenvolvimento urbano, a prefeitura deu início ao processo de elaboração do Plano Diretor de 1992.

A elaboração do Plano Diretor de 1992 mobilizou uma equipe que reunia técnicas de diversas secretarias municipais, com experiências relevantes no desenvolvimento das políticas habitacionais, e contou com expressiva participação da sociedade civil organizada.<sup>14</sup> Em seu texto final, o Plano Diretor de 1992 incorporou em grande medida as pautas da luta dos movimentos sociais urbanos, dentre elas o fortalecimento das políticas sociais e a centralidade da urbanização das favelas, com base no texto da emenda popular que levou à inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Assim, no capítulo dedicado à questão da habitação, foi proposta uma política ampla, com ênfase na urbanização de favelas e regularização de loteamentos (Título VII, Capítulo II), e previstas as AEIS (art. 107, II).

Na dinâmica de uso e ocupação do solo estabelecida pelo Plano Diretor de 1992, o território do município foi dividido em zonas com denominações e indicadores urbanísticos próprios. Por sua vez, essas zonas poderiam conter, no todo ou

<sup>12</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>13</sup> Ver art. 429, VI, da LOM. Nesse caso, a legislação vigente prevê que deve haver laudo técnico, participação popular e reassentamento em locais próximos da moradia ou do local de trabalho, caso a remoção seja entendida como necessária.

<sup>14</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

em parte, áreas de especial interesse urbanístico, ambiental, turístico, funcional ou social – portanto, as AEIS. Dentre os diversos tipos de Áreas de Especial Interesse previstas, as AEIS são apresentadas como instrumentos básicos da política habitacional (art. 140, I) e conceituadas nos seguintes termos:

Área de Especial Interesse Social, a que apresenta terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda ou, ainda, aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária (art. 107, II).

Dentre as suas características, temos a previsão de participação popular na demarcação de AEIS por meio de audiências públicas com a população local e a possibilidade de entidades associativas solicitarem sua declaração em consórcio com o município. Entretanto, as AEIS não poderiam ser demarcadas sobre áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas, faixas de domínio de estradas, unidades de conservação ambiental e bens dominicais do município. Além disso, é explícita a condição exclusiva de delimitação de AEIS por lei de iniciativa do Poder Executivo e sua prévia delimitação como condição para inserção em programas de urbanização, regularização fundiária ou produção habitacional. Por fim, o Plano Diretor definiu ainda que AEIS poderiam ser delimitadas através dos Planos de Estruturação Urbana (PEU),<sup>15</sup> instrumento que assumiu um importante papel no planejamento urbano local, passando a ter atribuições maiores e mais bem definidas do que era visto até então.

No âmbito da administração municipal, foi criada, em março de 1994, a Secretaria Extraordinária de Habitação, que seria transformada, no mesmo ano, em Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Com isso, a política habitacional foi estruturada em torno de seis grandes programas atrelados a um conjunto de gerências a eles dedicados, dentre os quais destacam-se o Programa Favela-Bairro e o Programa Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda, que herdou a estrutura do NRL.<sup>16</sup>

A partir do lançamento do Programa Favela-Bairro e de seus resultados iniciais, a prefeitura conseguiu atrair o interesse do Banco Interamericano de Desenvolvimento

<sup>15</sup> Os PEUs foram instituídos por meio do decreto que aprovou o Plano Urbanístico Básico (PUB-Rio – Decreto nº 1.269/1977), tendo como objetivo detalhar diretrizes gerais de traçados viários, uso do solo e planos de massa; descentralizar o processo de planejamento e propor intervenções alinhadas às realidades de cada bairro. A partir do Plano Diretor de 1992, os PEUs tornaram-se obrigatórios para toda a cidade e deveriam atuar como instrumento regulatório, observando os objetivos, princípios e diretrizes definidos no Plano para as diferentes regiões.

<sup>16</sup> Além desses, compunham ainda os programas estruturantes da SMH: Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas; Morar Carioca; e Morar Sem Risco (CARDOSO *et al.*, 2021).

(BID), que passou a financiar suas ações. Essa articulação deu origem ao Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO I),<sup>17</sup> que possibilitou a ampliação do escopo originalmente proposto e que incluiu, nessa primeira edição, o Programa Favela-Bairro e o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda.

O Favela-Bairro tinha como objetivo central a implantação de infraestrutura urbana e a dotação de serviços às favelas atendidas, além da regularização urbanística e fundiária – esta última, de forma mais restrita.<sup>18</sup> Em sua origem, propunha-se a atender às favelas de porte médio; porém, com a articulação junto ao BID, o programa passou a atuar também em pequenas e grandes favelas, dando origem a duas outras frentes: Programa Bairrinho e Programa Grandes Favelas.<sup>19</sup> É importante pontuar que, à época, uma das questões levantadas pelo BID como obstáculo ao financiamento era a irregularidade fundiária das áreas que seriam objeto de intervenção do programa. Nesse sentido, a delimitação de AEIS foi fundamental, pois foi o emprego desse instrumento, conjugado ao Favela-Bairro, que levou o banco a aceitar que as intervenções em favelas e loteamentos irregulares se dessem sem a necessidade de regularização fundiária prévia.

Para atuar na regularização urbanística das áreas sob intervenção do Favela-Bairro, foram criados, em 1996, os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) (Decreto nº 15.259/1996). Os POUSOs eram unidades administrativas criadas no âmbito da SMH que tinham como objetivo garantir as melhorias urbanísticas e a preservação dos equipamentos públicos nas favelas beneficiadas com o Favela-Bairro por meio da presença contínua de equipes técnicas multidisciplinares em escritórios montados nas favelas.<sup>20</sup> Cabia também aos POUSOs promover o planejamento urbano integrado com a população através de mapeamentos locais, reconhecimento de logradouros, proposituras de leis de uso e ocupação do solo, além da concessão do Habite-se e do licenciamento de obras. Embora tenha conseguido avançar na regulamentação urbanística de algumas AEIS, cumprindo papel fundamental na elaboração de materiais técnicos, os POUSOs acabaram perdendo espaço diante do enfraquecimento da agenda da regularização urbanística, que foi sendo progressivamente relegada, atingindo os POUSOs com a falta de recursos e a fragilidade institucional.<sup>21</sup>

Portanto, nesse período em que o Programa Favela-Bairro teve protagonismo na agenda local, evidenciou-se que a regularização fundiária não compunha as ações prioritárias das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro,

<sup>17</sup> Tendo sido firmados, posteriormente, o PROAP-RIO II e o PROAP-RIO III.

<sup>18</sup> CARDOSO, 2005; GONÇALVES, 2006.

<sup>19</sup> JAENISCH; XIMENES, 2021.

<sup>20</sup> ALBUQUERQUE, 2008.

<sup>21</sup> ALBUQUERQUE, 2008; MAGALHÃES, 2013.

ficando restrita às políticas voltadas para a regularização de loteamentos. Assim é que, entre as décadas de 1990 e 2000, tem-se a demarcação de diversas AEIS por meio de leis municipais, parte sobre áreas de loteamentos irregulares, e outra parte sobre áreas de favelas. Entretanto, são escassos decretos que estabeleçam regras de uso e ocupação do solo para tais áreas da cidade nesse mesmo período. Evidencia-se, desse modo, uma discrepância entre a institucionalização de uma área como AEIS e o avanço na adoção de medidas para a regularização urbanística desta, de modo a garantir sua efetividade.<sup>22</sup>

Entre 2009 e 2016, a conjuntura singular de expressiva demanda por políticas habitacionais, a realização dos megaeventos no chamado “ciclo olímpico”<sup>23</sup> e a aliança política entre as três esferas federativas implicaram o investimento de um grande volume de recursos na cidade do Rio de Janeiro, em especial através dos programas promovidos pelo governo federal: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).<sup>24</sup> Para as favelas cariocas, esse foi um período em que se intensificaram as transformações do espaço urbano e os conflitos sociais, tornando-se frequentes as ameaças de remoções forçadas pelo poder público.<sup>25</sup> Soma-se a esse quadro o processo de militarização das favelas localizadas nas áreas mais valorizadas da cidade por meio das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), programa de segurança pública do governo do estado em parceria com a prefeitura.<sup>26</sup>

No plano legislativo, o processo de aprovação do Plano Diretor, que visava cumprir o prazo de adequação estabelecido pelo Estatuto da Cidade, teve cerca de 10 anos (de 2002 a 2011) de uma longa e polêmica tramitação antes da sua aprovação e transformação em Lei Complementar (Lei nº 111/2011). O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável de 2011 trouxe amplo tratamento às políticas habitacionais, alargando o escopo no que diz respeito às características legais das AEIS, sem interferir nas condições práticas de sua utilização, considerando o que já vinha sendo praticado. A “instituição de Áreas de Especial Interesse” consta no Plano Diretor de 2011 como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo a serem implementados pela política urbana, e a elas foi conferida a condição de instrumento de planejamento, com a regulamentação do Plano de Urbanização da AEIS. De acordo com esse novo marco, os Planos de Urbanização deveriam contemplar diversos aspectos do processo de urbanização

<sup>22</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>23</sup> A cidade do Rio de Janeiro tornou-se protagonista do ciclo internacional de megaeventos de temática esportiva sediados pelo Brasil. Nesse ciclo, ocorreram os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Militares em 2011, a Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016.

<sup>24</sup> JAENISCH, 2021; JAENISCH; XIMENES, 2021; CARDOSO *et al.*, 2018.

<sup>25</sup> MAGALHÃES, 2016; CAFRUNE, 2018.

<sup>26</sup> CAVALCANTI, 2013.

e regularização urbanística e fundiária de cada AEIS, contendo: um diagnóstico amplo; os projetos e as intervenções urbanísticas previstas; diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura; instrumentos a serem aplicados; participação popular; plano de ação social, entre outros itens.

Além disso, no Plano Diretor de 2011 as AEIS se desdobraram em duas modalidades: a primeira delas, como AEIS ocupadas (AEIS 1), “caracterizada[s] por: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social” (art. 205, §1º, II); e a segunda modalidade, como AEIS de vazios (AEIS 2):

Caracterizada[s] por: áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados ou não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS e melhorar as condições habitacionais da população moradora, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (art. 205, §1º, II).

A despeito do reforço regulamentar conferido pelo Plano Diretor de 2011 às AEIS, sobretudo com a previsão da aprovação de planos de urbanização, não houve avanços expressivos no aperfeiçoamento para seu emprego. Além da inexistência de planos de urbanização conforme previstos, os decretos de uso do solo continuaram escassos dentro do universo de AEIS instituídas e apresentavam conteúdo semelhante aos que já haviam sido elaborados até então: delimitam a AEIS e seus setores, diferenciando espaços públicos e privados; apresentam diretrizes gerais de higiene, segurança e habitabilidade; estabelecem as áreas não passíveis de ocupação e regularização; fixam alguns indicadores urbanísticos de uso e gabarito; e viabilizam condições para licenciamento das edificações.

Nessa nova conjuntura local, dada ao final da década de 2000 e início da década de 2010, a urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro esteve predominantemente vinculada a três programas: Bairro Maravilha, Morar Carioca e PAC por meio da modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). O Bairro Maravilha propunha a requalificação de bairros periféricos através de intervenções físicas (realizando obras de pavimentação, requalificação de passeios e saneamento), sendo instituído em 2009 como um programa da Secretaria Municipal de Obras (SMO). Apesar de não trazer em sua apresentação qualquer referência à urbanização de favelas, o programa atuou por vezes em loteamentos irregulares e favelas que também vinham sendo contemplados por políticas

tocadas pela SMH. Entretanto, tal sobreposição de ações nos territórios deu-se com expressiva ausência de diálogo entre as secretarias na formulação e execução dos seus programas. Por fim, após grande parte das intervenções previstas pelo Programa Bairro Maravilha ter sido realizada – ou, ao menos, planejada –, foi aprovada a Lei nº 6.044, de 2016, que declarou como AEIS um grande conjunto de áreas objeto das intervenções pelo programa. Diferentemente das demais AEIS até então instituídas, nesse caso as áreas delimitadas como AEIS restringiam-se a segmentos de vias, não conformando polígonos com lotes ou glebas ocupadas por moradias populares.<sup>27</sup>

Nesse período, foi lançado pela Prefeitura do Rio de Janeiro o Programa Morar Carioca, que contava com recursos oriundos do PROAP e do PAC, e apresentava a meta ambiciosa de urbanizar todas as favelas da cidade. Em seu desenho, o programa dava continuidade a práticas já consolidadas, porém alinhava-se à nova conjuntura, sendo anunciado como um legado do “ciclo olímpico”.<sup>28</sup> Apesar da centralidade do programa na agenda política local, o Morar Carioca sofreu com o refreamento ainda na fase inicial. Com poucos contratos firmados para sua execução, a sua implementação passou a ocorrer de forma conjugada às intervenções do PAC, tomando forma similar a uma marca da gestão municipal atribuída às intervenções em curso nas favelas da cidade.<sup>29</sup>

Por sua vez, as intervenções do PAC em favelas da cidade do Rio de Janeiro se deram tanto por iniciativa do governo do estado quanto da prefeitura, esta última responsável por um número maior de intervenções. Ao analisarmos as áreas de intervenção do programa e sua articulação com as demais políticas implementadas até então, destaca-se a existência de ciclos de reinvestimento em algumas favelas e áreas específicas da cidade, formando acúmulos de camadas de urbanização.<sup>30</sup> Nesse sentido, cabe destacar que todas as favelas contempladas por contratos de urbanização via PAC haviam sido declaradas como AEIS por meio de atos prévios do Poder Executivo municipal e que, em sua grande maioria, já haviam recebido investimentos feitos por programas de urbanização anteriores, especialmente o Programa Favela-Bairro.

A instituição prévia das áreas de intervenção do PAC como AEIS mostrou-se essencial. De modo geral, as AEIS demarcadas sobre essas áreas tornaram-se norteadoras da abrangência dos contratos firmados entre o poder público e empresas privadas para o desenvolvimento das ações. Diante da delimitação prévia, o andamento dos projetos e das obras levou por vezes à necessidade de ajustes nos

<sup>27</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>28</sup> CAVALCANTI, 2017.

<sup>29</sup> CARDOSO *et al.*, 2018; JAENISCH; XIMENES, 2021.

<sup>30</sup> JAENISCH; XIMENES, 2021.

limites de AEIS para incorporar terrenos destinados ao reassentamento e, ainda, para viabilizar a aplicação de recursos em intervenções necessárias e que estariam para além dos limites preestabelecidos. Além disso, as intervenções realizadas por meio do PAC, ao terem em seu escopo a regularização urbanística e fundiária, tornavam essenciais o diálogo entre diferentes secretarias municipais e órgão externos à municipalidade (como cartórios de registro de imóveis e concessionárias de serviços públicos). Nesse sentido, a instituição AEIS possibilitava a superação de barreiras e entraves, sendo ferramenta para o diálogo institucional.<sup>31</sup>

Entretanto, apesar do papel essencial cumprido pelas AEIS na implementação do programa, esse instrumento não se mostrou suficiente para a garantia da segurança da posse, convivendo com amplos processos de remoções e reassentamentos periféricos. Apesar do alto número de famílias removidas em decorrência das intervenções via PAC, a produção de moradias para reassentamento foi bastante limitada. Analisando dados disponíveis quanto a um conjunto substancial de intervenções do programa, identificou-se que a oferta de novas unidades habitacionais foi insuficiente e atendeu apenas a cerca de metade dessa demanda. Isto é, pouco mais de 5 mil unidades habitacionais produzidas frente a 10 mil famílias removidas.<sup>32</sup>

Ao largo das diretrizes colocadas pelo governo federal para as urbanizações de favelas por meio do PAC, parte das famílias removidas e reassentadas sofreu com o deslocamento forçado, sem que houvesse a possibilidade de permanência dentro dos limites das AEIS em que residiam até então. Outra parte significativa das famílias foi inserida provisoriamente como beneficiária da política local de auxílio aos custos com aluguéis (popularmente conhecida como “aluguel social”) e manteve-se por um longo período no aguardo por uma nova moradia.<sup>33</sup>

Em 2016, teve início uma forte inflexão na conjuntura política local na qual as políticas de urbanização de favelas foram interrompidas à revelia da longa trajetória e da capacidade institucional adquirida.<sup>34</sup> Isso se deu alinhado à mudança de conjuntura da política nacional, com o encerramento do ciclo lulista e o enfraquecimento de políticas federais, dentre elas o PAC. Na esfera local, a partir de então houve apenas uma pequena quantidade de leis de AEIS aprovadas, sendo a maior parte dos projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo. Por sua vez, as

<sup>31</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>32</sup> CARDOSO *et al.*, 2018.

<sup>33</sup> CARDOSO *et al.*, 2019.

<sup>34</sup> A inflexão na política local vivida em 2016 teve como marco a eleição para prefeito de Marcelo Crivella, eleito a partir de articulações políticas bastante distintas das que haviam elegido seus antecessores (especialmente Eduardo Paes, Cesar Maia e Conde). A interrupção nas políticas de urbanização de favelas em sua gestão teve como breve exceção a retomada de algumas obras vinculadas a contratos já firmados do Programa Bairro Maravilha.

escassas leis de iniciativa do Poder Executivo que instituíram novas AEIS foram decorrentes de projetos preexistentes.

### 3 O universo de AEIS e sua espacialização no território

No âmbito dos marcos normativos, o precedente histórico das AEIS no município do Rio de Janeiro foi a Zona Especial 10 (ZE-10), incluída no art. 4º do Regulamento de Zoneamento através do Decreto nº 3.103/1981. Trata-se da primeira experiência identificada de uso da técnica do zoneamento inclusivo para implementação de programas habitacionais para população de baixa renda no município. Porém, a AEIS, conforme utilizada e aplicada atualmente, tem seu marco legal no Plano Diretor de 1992<sup>35</sup> e, desde então, seu emprego e características têm tomado diferentes caminhos, conforme será detalhado neste tópico.

Ao longo da pesquisa já mencionada,<sup>36</sup> foi possível identificar e sistematizar 1.284 áreas declaradas como AEIS no município do Rio de Janeiro entre os anos de 1992 e 2020. A ampla maioria das AEIS foi instituída por projetos de lei provenientes do Executivo municipal: 1.052 áreas declaradas como AEIS por meio de 96 leis ordinárias e 196 AEIS instituídas por meio de cinco leis complementares. Entretanto, foram ainda identificadas 36 AEIS com origem em projetos de lei do Legislativo.

A instituição de novas AEIS se deu, de forma mais ou menos expressiva, ao longo de todas as gestões municipais que seguiram à aprovação do Plano Diretor em 1992. A primeira lei a declarar AEIS na cidade do Rio de Janeiro foi a Lei nº 2.120, de 1994, que instituiu os 262 loteamentos irregulares inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos como AEIS. As áreas declaradas como AEIS por meio dessa lei concentram-se na Zona Oeste da cidade, região que foi um de seus vetores de expansão desde a década de 1940, com uma ocupação caracterizada pela baixa densidade e sob a forma de loteamentos populares (ver figura 1).<sup>37</sup> Em grande medida, essa concentração reflete o histórico de atuação do NRL, com forte presença dos movimentos sociais formados por moradores dessa região em seus processos deliberativos. A finalidade da Lei nº 2.120/1994 era viabilizar a regularização fundiária e estabelecer os respectivos padrões especiais de urbanização aos loteamentos. Cabe pontuar que, apesar de caracterizados pela irregularidade urbanística e fundiária, tais loteamentos já tinham em grande parte recebido obras

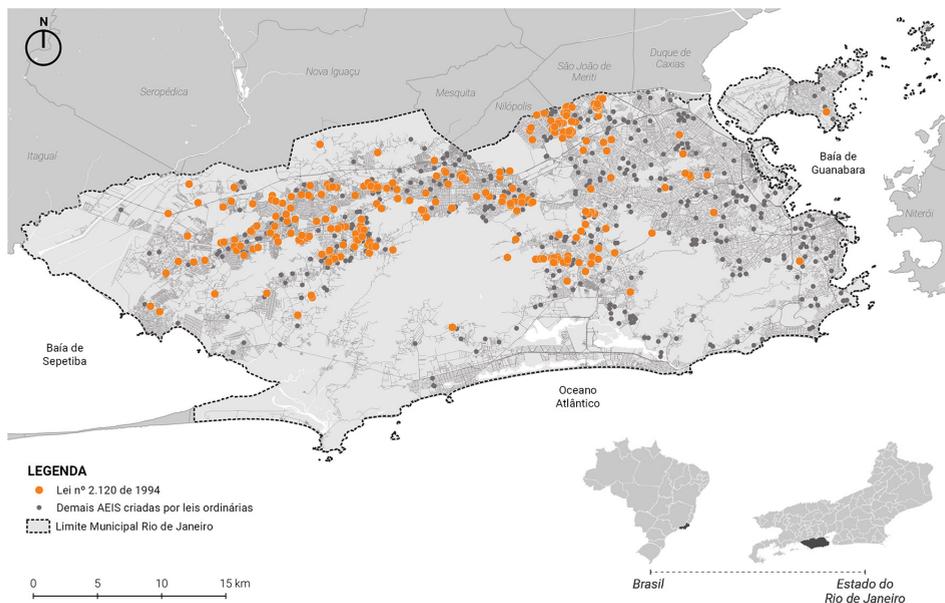
<sup>35</sup> Como destacado anteriormente, a particularidade do uso da expressão “área”, e não “zona”, foi justificada no Plano Diretor de 1992 pela possibilidade de as zonas demarcadas conterem, no todo ou em parte, Áreas de Especial Interesse (AEI) a elas sobrepostas.

<sup>36</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>37</sup> O que denominamos aqui como Zona Oeste corresponde à forma como os agentes sociais e o poder público nomeavam as Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

de urbanização ao longo da década de 1980 ou viriam a ser contemplados com intervenções via PROAP-RIO. Assim, ela se destaca como um importante marco do emprego da AEIS em prol da garantia da regularização e da democratização do acesso à terra, efetivamente aplicado nos territórios já contemplados pela atuação do NRL.

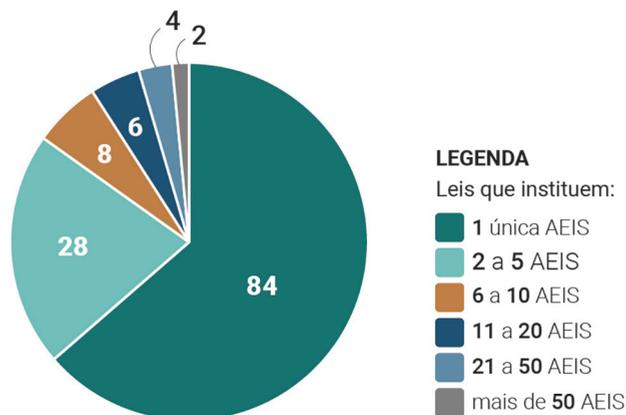
Figura 1 – AEIS instituídas por meio da Lei nº 2.120, de 1994, na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração das autoras.

Posteriormente a esses primeiros marcos na legislação urbanística do município, a demarcação de AEIS progrediu por meio de leis ordinárias, que, em sua maioria, declararam uma única área como de especial interesse social. No universo de leis ordinárias analisadas ao longo da pesquisa (132 entre os anos de 1992 e 2020), 84 traziam em seu conteúdo uma única área instituída como AEIS, 24 leis propunham a criação de duas a cinco AEIS, e uma pequena parcela das leis dedicava-se à criação de um conjunto maior de AEIS (ver gráfico 1). Ressalta-se que apenas em duas leis ordinárias o conjunto de áreas declaradas como de especial interesse social foi superior a 50. Uma delas é a Lei nº 2.120/1994, que inaugura a aplicação do instrumento. O segundo caso é a Lei nº 6.044, de 2016, que amplia ainda mais o número de áreas declaradas como de especial interesse social por meio de uma única lei, abrangendo 381 áreas – majoritariamente caixas viárias, e não imóveis residenciais.

Gráfico 1 – Leis ordinárias que instituíram AEIS na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020) classificadas quanto ao número de áreas declaradas como de especial interesse social



Fonte: Elaboração das autoras.

As leis ordinárias que criaram AEIS ao longo do período analisado normalmente utilizam o nome publicamente conhecido da localidade. São caracterizadas como “favelas” ou “loteamentos” e contêm o seu endereço (nome de rua e número de porta) ou o número do Projeto Aprovado de Loteamento (PAL) atribuído oficialmente à gleba ou ao lote (estes casos são mais comuns para localidades caracterizadas como “loteamentos”). Apenas em alguns casos consta a descrição dos limites estabelecidos para a demarcação de AEIS. Em seguida, as leis mencionam que essas localidades serão regularizadas pelo Poder Executivo, observando algumas diretrizes de urbanização.

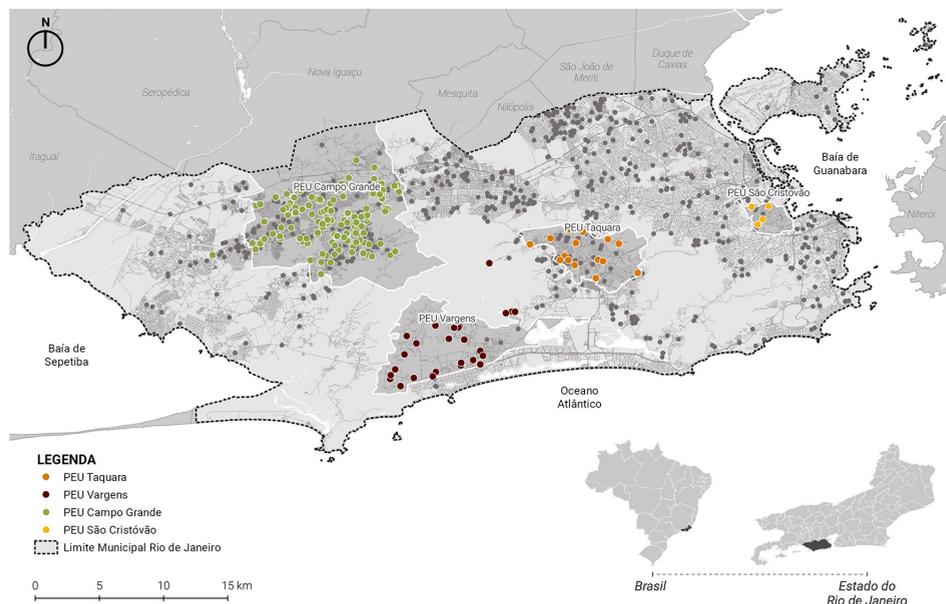
Em sua grande maioria, a demarcação de AEIS por meio de leis ordinárias está relacionada à implementação de programas da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), uma vez que as AEIS foram definidas como instrumentos básicos da política habitacional ainda no Plano Diretor de 1992. Entretanto, ao longo da pesquisa, foi identificado um conjunto expressivo de áreas demarcadas como AEIS por meio de algumas leis complementares (conforme gráfico 1). Ressalta-se que é atribuição exclusiva da Lei Orgânica Municipal estabelecer expressamente quais conteúdos devem ser objeto de regulamentação por lei complementar (em seu artigo nº 70), cabendo à lei ordinária a regulamentação dos conteúdos não previstos como objeto de lei complementar. Ao analisar a Lei Orgânica, observa-se que a delimitação e regulamentação de AEIS não se enquadra nessas previsões, concluindo-se, desse modo, que sua institucionalização deveria se dar por leis ordinárias, mas essa regra não foi estritamente observada no município.

As leis complementares que dão origem a AEIS estão relacionadas a iniciativas da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e, em sua maioria, têm como objetivo a regulamentação de Planos de Estruturação Urbana (PEUs). Assim, ao longo da pesquisa foram identificadas as seguintes leis complementares que dão origem a AEIS: a Lei Complementar nº 70, de 2004, referente ao PEU Taquara; a Lei Complementar nº 72, de 2004, referente ao PEU Campo Grande; e a Lei Complementar nº 73, de 2004, referente ao PEU São Cristóvão (posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 137/2014); e, em 2009, temos a Lei Complementar nº 104 referente ao PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá e Vargens (que ficaria popularmente conhecido como PEU das Vargens) (ver figura 2). Além desse conjunto, tem-se ainda a Lei Complementar nº 74, de 2005, que declara como AEIS a Comunidade Vila Autódromo.

Assim como as leis ordinárias, as leis complementares também utilizam o nome publicamente conhecido da localidade para referir-se às áreas por elas declaradas como AEIS. Analisando o universo de AEIS com origem em leis complementares, temos que a maior parte recebe denominações que não coincidem com as adotadas para as AEIS instituídas por leis ordinárias. Isso indica, portanto, que se trata de novas áreas demarcadas como AEIS e que se somam às demarcadas por leis ordinárias. Apenas a Lei Complementar nº 72/2004, que criou o PEU Campo Grande, faz alusão a AEIS já existentes. Em seu texto, essa lei complementar indica que às AEIS por ela instituídas – 147 ao todo – acrescentam-se aquelas já existentes na área do respectivo PEU criadas por meio da Lei Ordinária nº 2.120, de 1994. No entanto, não há menção a outras leis ordinárias que tenham instituído AEIS, inclusive aquelas cuja denominação coincide com algumas presentes nessa mesma lei complementar, o que sugere uma baixa coordenação entre a SMH e a SMU em relação à instituição das AEIS. Dessa forma, existe uma grande concentração de áreas demarcadas como AEIS na Zona Oeste da cidade, especialmente nos bairros inseridos na área de abrangência do PEU Campo Grande,<sup>38</sup> uma vez que se tem a sobreposição de AEIS demarcadas por essa lei complementar ao expressivo conjunto de AEIS atreladas à atuação do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Para os demais PEUs, essa questão torna-se mais branda, já que dão origem a um número bastante inferior de AEIS: PEU São Cristóvão demarca cinco áreas como AEIS; PEU Taquara, 15 áreas; e PEU Vargens, 29 áreas.

<sup>38</sup> São eles: Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba.

Figura 2 – AEIS instituídas por leis complementares municipais referentes a PEUs entre 1992-2020, com destaque para as áreas de abrangência das respectivas leis



Fonte: Elaboração das autoras.

As leis complementares que instituem AEIS não trazem em seu texto regras de uso e ocupação do solo específicas para as áreas demarcadas como AEIS. Apenas apontam que, entre outros aspectos, a regulamentação delas será objeto de legislação específica; para as áreas urbanizáveis, serão aprovados projetos de alinhamento e projetos de loteamento; deverão ser observados gabaritos e quadros de usos; serão estabelecidas recomendações para cada local pelos órgãos competentes; devem ser garantidas condições satisfatórias para infraestruturas básicas; deverá ser implantado sistema de fiscalização; será elaborado cadastro de lotes e edificações para regularização fundiária; e será promovida sua inserção no cadastro imobiliário do município.

Dentro desse conjunto de AEIS com origem em leis complementares, cabe destacar o caso emblemático da Comunidade Vila Autódromo, localizada no bairro da Barra da Tijuca, principal frente de expansão do mercado imobiliário carioca nas últimas décadas. A Vila Autódromo tem origem na década de 1960, formada por pescadores, às margens da Lagoa de Jacarepaguá, e tem sua história marcada pela ameaça constante de remoções. Apesar da intensa mobilização de seus moradores (que logrou vitórias relevantes, como o acesso à infraestrutura, a outorga de

títulos de concessão real de uso da terra e a elaboração de um plano urbanístico popular), a Vila Autódromo sofreu com uma remoção violenta no ano de 2014.<sup>39</sup>

Em um amplo marco institucional publicado em 1981 (Decreto nº 3.146/1981), a área correspondente à Vila Autódromo havia sido destinada a atividades turísticas e de lazer, uma vez que era contígua ao Autódromo de Jacarepaguá. Anos mais tarde, a Lei Complementar nº 74/2005 ampliou as permissões de uso da área do antigo autódromo, onde viria ser construído o Parque Olímpico, incluindo a permissão do uso hoteleiro e para equipamentos esportivos, e definindo que os equipamentos necessários à realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e Jogos Olímpicos não estariam sujeitos a restrições. Essa mesma lei complementar demarcou a Vila Autódromo como AEIS; entretanto, ao invés de ampliar a segurança da posse de seus moradores, determinava a retirada das construções situadas nas margens da Lagoa de Jacarepaguá e ao longo da avenida, alegando a necessidade de recuperação ambiental da área. Cabe destacar que a Vila Autódromo estava inserida também na área de abrangência do PEU Vargens, porém sendo indicada apenas como “área ocupada pela Vila Autódromo” no seu mapa de zoneamento. Apesar disso, a comunidade não aparece na sua lista de áreas demarcadas como AEIS, assim como não há referência à Lei Complementar nº 74/2005.

Além do uso de dois tipos de processos legislativos para instituição das AEIS (ordinário e complementar), outra peculiaridade identificada pela pesquisa quanto às AEIS no Rio de Janeiro está no fato de existirem AEIS instituídas a partir de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal. Como as normas de planejamento e ordenamento territorial costumam ser de iniciativa privativa do Poder Executivo nos municípios brasileiros, essa característica chamou atenção ao longo da pesquisa, levando a uma análise mais detalhada desse processo.

As 36 áreas declaradas como AEIS por meio do Poder Legislativo estão distribuídas ao longo de todo o território da cidade. A primeira AEIS definida por iniciativa do Poder Legislativo identificada na pesquisa foi relativa a um terreno onde estava situada a Comunidade Chácara do Tanque, localizada na Zona Oeste da cidade, cujo fundamento apontado foi a desapropriação da área, sendo aprovada em 2001 por meio da Lei nº 3.204.

O projeto de lei referente a essa AEIS (nº 1.207) foi apresentado em outubro de 1999 e, em novembro do mesmo ano, o então prefeito vetou integralmente o projeto sob o fundamento de que desapropriações por interesse social são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. No entanto, em 2001 o veto foi derrubado pela Câmara, e a lei, promulgada. Um segundo caso de AEIS foi identificado na Lei nº 3.993/2005, que declarou como AEIS, para fins de desapropriação,

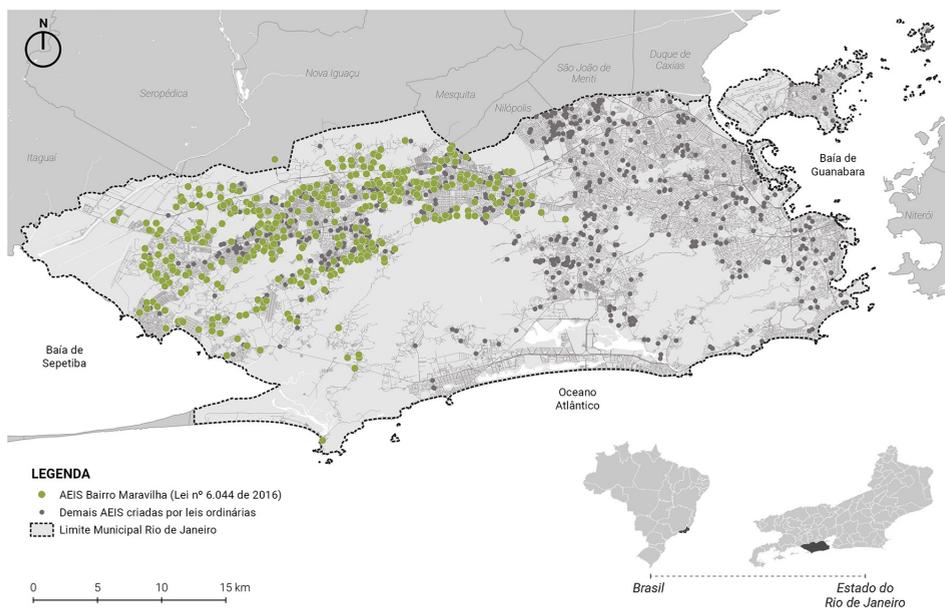
<sup>39</sup> FAULHABER; AZEVEDO, 2015; MONTEIRO; MEDEIROS, 2016.

revitalização e utilização comunitária, um imóvel de um antigo colégio na Zona Norte da cidade, prevendo sua destinação para a implantação de atividades socioculturais. Para as demais AEIS de autoria no Legislativo municipal, todas aprovadas a partir do ano de 2008, a justificativa de criação foi a inclusão em programas de regularização fundiária.

A referida Lei nº 3.993/2005, assim como a Lei nº 5.533/2012, que instituiu uma AEIS na Ilha do Governador, foi o único caso em que se identificou que a derrubada do veto do Poder Executivo pela Câmara de Vereadores foi objeto de representações de inconstitucionalidade de iniciativa da prefeitura, sob o argumento de desrespeito à competência privativa do Executivo. No entanto, ambas as ações foram extintas, sem haver sequer julgamento de mérito por parte do Judiciário, entendendo este que a medida judicial utilizada não se enquadrava nos requisitos legais.

Por fim, outra forma bastante distinta de implementação do instrumento das AEIS se deu atrelada ao Programa Bairro Maravilha, quando foi declarado como AEIS um conjunto de 381 áreas por meio da Lei Ordinária nº 6.044, de 2016. Acompanhando a diretriz locacional das intervenções do programa, as áreas definidas como AEIS distribuem-se na Zona Oeste da cidade (ver figura 3). Essa lei intensifica, portanto, a concentração de localidades declaradas como AEIS naquela porção do município, onde predominam também os loteamentos populares já presentes na Lei nº 2.120, de 1994, e as áreas declaradas como AEIS via PEU Campo Grande em 2004. Além do grande número de áreas declaradas como AEIS por meio de uma única lei, destaca-se que tais áreas têm seus perímetros circunscritos estritamente às caixas viárias dos logradouros que receberam ou receberiam intervenções (ver figura 4), ou seja, afastando-se das caracterizações legais e debates teóricos sobre ZEIS, indicando o uso desvirtuado desse instrumento legal.

Figura 3 – AEIS instituídas por meio da Lei nº 6.044, de 2016, na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração das autoras.

De acordo com a pesquisa, esta teria sido a primeira e única vez em que a Secretaria Municipal de Obras (SMO) teria operado o instrumento da AEIS e o fez seguindo por caminhos distintos do que vinha sendo a prática das demais secretarias (SMH e SMU). Como apontado em entrevistas realizadas com gestores públicos, em alguns casos houve a sobreposição de áreas declaradas como AEIS por meio da Lei Ordinária nº 6.044/2016 e áreas de atuação da SMH (especialmente pelo NRL) também declaradas previamente como AEIS. Entretanto, houve casos em que as AEIS atreladas ao Programa Bairro Maravilha foram demarcadas em locais que não haviam sido contemplados pelo NRL ou demais programas da SMH por não cumprirem as exigências estabelecidas pela Secretaria, o que as desqualificaria enquanto beneficiárias de políticas públicas habitacionais de interesse social.<sup>40</sup> Essas diferentes situações explicitaram a necessidade de um maior diálogo entre secretarias e gestores na aplicação do instrumento da AEIS, ou mesmo da criação de estruturas administrativas que sejam capazes de integrar as diversas iniciativas.

<sup>40</sup> Nas entrevistas realizadas, foi ressaltado o papel do Bairro Maravilha para o acolhimento de demandas de lideranças locais (dentre elas, vereadores) ao Poder Executivo Municipal. Uma vez que os demais programas habitacionais eram dotados de densas normativas, o Bairro Maravilha teria sido um caminho utilizado pela gestão para atender a tais demandas de maneira mais permissiva (CARDOSO *et al.*, 2021).

Figura 4 – Sobreposição de áreas instituídas como AEIS na região de Campo Grande, Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Quanto aos avanços na regulamentação, para a ampla maioria das leis analisadas não foram identificados regulamentos específicos estabelecendo padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins de regularização urbanística e edilícia das áreas por elas declaradas como AEIS. Na pesquisa, foram identificados cerca de 50 decretos regulamentadores, a maioria deles contendo normas de uso e ocupação de solo para uma ou mais AEIS específicas e alguns efetuando o reconhecimento de logradouros em AEIS ou estabelecendo normas de regularização administrativa. Esses decretos de uso e ocupação do solo trazem, em sua maioria, um mapa que delimita e caracteriza a AEIS e seus setores, diferenciando espaços públicos e privados; apresentam diretrizes gerais de higiene, segurança e habitabilidade; estabelecem as áreas não passíveis de ocupação e regularização; fixam alguns indicadores urbanísticos de uso e gabarito; e viabilizam condições para licenciamento das edificações.

No entanto, destacam-se dois importantes marcos no ano de 2009. O primeiro deles (Decreto nº 30.875, de julho de 2009) trata de procedimentos para licenciamento de obras de edificações do PAC nas favelas do Complexo do Alemão, Morro do Adeus, Complexo de Manguinhos, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo. Esse decreto prevê que as edificações promovidas pelo PAC poderiam ser licenciadas junto à SMU e, assim como os demais decretos de uso e ocupação do solo em AEIS, estabelece algumas diretrizes e indicadores urbanísticos mínimos a serem observados para o licenciamento.

Já em agosto do mesmo ano, as normas de uso e ocupação do solo em AEIS acabam tomando um alcance ampliado com o Decreto nº 30.985, que trata

da construção de edificações nas comunidades declaradas como AEIS. O decreto é endereçado às AEIS de forma ampla, exceto aquelas que já possuíssem ou que viessem a ter legislação específica de uso e ocupação do solo. Segundo esse ato, as edificações deveriam prever condições suficientes de segurança, higiene e habitabilidade; as unidades residenciais deveriam conter, no mínimo, um compartimento habitável, um banheiro com instalação sanitária e uma cozinha; todos os compartimentos habitáveis deveriam ser ventilados e iluminados mediante vão para o espaço externo. Além disso, o decreto vetou a existência de usos potencialmente poluidores; dispensou exigências mínimas de áreas livres, afastamentos, prismas e vagas de estacionamento; limitou a dois pavimentos a altura máxima de todas as edificações e proibiu a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa do poder público.

Dessa forma, a partir de então, a despeito da grande heterogeneidade entre as localidades definidas como AEIS no município, para a ampla maioria passam a vigorar diretrizes gerais e restritivas. Subverte-se, portanto, a prerrogativa do zoneamento inclusivo, que preza pela produção de marcos normativos que derivam das formas de moradia popular preexistentes, reconhecendo sua legitimidade e em compromisso com o direito à moradia digna. Além disso, não há qualquer indicação de compromisso do poder público com a garantia de acesso da população moradora dessas áreas a políticas públicas de melhorias habitacionais, urbanização de favelas ou provisão habitacional, políticas estas extremamente necessárias para tornar viável o cumprimento de tais diretrizes.

## 4 Considerações finais

A experiência da cidade do Rio de Janeiro com o emprego de AEIS, apresentada no texto, permite identificar algumas aproximações com os debates e normas nacionais, mas também aponta para trajetórias específicas. Por vezes, percebeu-se que o emprego desse instrumento se deu de forma distinta – e, em alguns casos, contraditória – com os objetivos traçados em sua origem: a democratização do acesso à terra urbanizada e a garantia de moradia digna. De qualquer modo, é inquestionável que as AEIS exerceram um papel essencial na implementação das políticas habitacionais.

Pode-se afirmar que a função mais representativa das AEIS no município do Rio de Janeiro foi ser estabelecida como condição para a intervenção do poder público em territórios populares e para a realização de investimentos para urbanização e regularização urbanística e fundiária – com destaque para seu emprego como viabilizador do financiamento do Programa Favela-Bairro junto ao BID. No entanto, sua utilização apresentou diferentes atributos e finalidades durante o período analisado.

Ao longo da consolidação do desenho institucional das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, a AEIS mostrou-se instrumento essencial, desde as formulações do Programa Favela-Bairro até o avanço na regularização urbanística e fundiária no âmbito das intervenções vinculadas ao PAC. As AEIS claramente tiveram um papel de instrumentalização de decisões políticas adotadas no âmbito de políticas habitacionais sob a responsabilidade das secretarias municipais (SMDS, SMH, SMU, SMO), seja para avançar em obras de urbanização ou permitir a adoção de medidas ligadas à regularização da posse ou da propriedade.

Apesar do relevante papel cumprido pelo instrumento, torna-se visível uma limitação: seu emprego foi prioritariamente adotado como contrapartida para o acesso aos volumosos recursos internacionais ofertados para obras de urbanização, ficando a regularização fundiária plena<sup>41</sup> em segundo plano e, na maioria dos casos, não realizada. Essa prática pode ter influenciado o emprego das AEIS em outros contextos e programas apenas como meio para formalizar contratos e obras, em detrimento da regulamentação de uso e ocupação do solo e do reforço à segurança da posse.

Na regularização fundiária de loteamentos e de favelas (que se deu de forma mais consistente no período mais recente), a prévia declaração das áreas como AEIS permitiu a elaboração e a aprovação de parcelamentos do solo que reconheceram as ocupações e os usos existentes. Elas foram, ainda, essenciais para os trâmites com órgãos externos à administração municipal, especialmente os Cartórios de Registros de Imóveis. A pesquisa fundiária cartorial é uma das etapas cruciais para o desenvolvimento da regularização fundiária de favelas, e estas são atualmente realizadas de forma gratuita para as áreas declaradas como AEIS, assim como o posterior registro do título de propriedade pelos moradores.

Destaca-se a importância da implementação das AEIS para o desenvolvimento e a efetividade da urbanização de favelas via PAC. Apesar dos revezes constatados na execução do programa a nível local – especialmente o grande número de remoções com deslocamentos forçados para áreas periféricas, justificados mormente pelos intitulados legados dos megaeventos esportivos –, o PAC permitiu a ampliação da escala das intervenções, beneficiando um conjunto significativo de favelas.<sup>42</sup> Em especial, o PAC trouxe a regularização fundiária como componente essencial à urbanização de favelas, reiterando um dos pressupostos originais das AEIS e fomentando que a gestão local desenvolvesse estruturas institucionais e normativas para esse fim.

<sup>41</sup> ROLNIK, 2007.

<sup>42</sup> CARDOSO *et al.*, 2018; FAULHABER; AZEVEDO, 2015.

As AEIS foram, em situações menos frequentes, empregadas para regularização urbanística e edilícia, sobretudo nos casos em que decretos regulamentadores foram aprovados. Elas serviram, inclusive, para regularização de vias no caso das AEIS atreladas ao Programa Bairro Maravilha, revelando a diversidade – ou mesmo distorções – de objetivos almejados na criação de AEIS e de agentes que operam com esse instrumento. Ao longo da pesquisa, foram identificados casos menos habituais de AEIS, como aquelas aprovadas por iniciativa do Poder Legislativo e aquelas delimitadas por meio de leis complementares (como os PEUs) – o que não havia sido previsto como forma de definição de AEIS pela Lei Orgânica do Município.

Outra limitação importante na utilização do instrumento na cidade do Rio de Janeiro que chama a atenção é a ausência da demarcação de AEIS 2, assim definida pelo Plano Diretor de 2011 e caracterizada por delimitar terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos. O acúmulo adquirido com as experiências de aplicação do instrumento nas grandes cidades brasileiras ao longo das últimas décadas torna explícito o potencial da implementação das AEIS de vazios para a promoção de habitação popular em áreas dotadas de infraestrutura e serviços. Essa forma de aplicação do instrumento permite a ampliação do acesso à moradia e à cidade, indo de encontro ao uso especulativo da terra em detrimento do bem comum. Frente à capacidade institucional consolidada e à urgência imposta pela enorme demanda por moradia adequada na cidade do Rio de Janeiro, é alarmante o pouco avanço no emprego do instrumento.

Por fim, dentre os diferentes papéis assumidos pelas AEIS nos períodos analisados, a garantia da segurança da posse no desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas não alcançou expressivo relevo. Como evidenciado no “ciclo olímpico”, as remoções forçadas não foram contidas pelo arcabouço normativo constituído. Entretanto, ressalta-se que esse permanece como importante instrumento de luta dos movimentos sociais urbanos. Apesar de não compor o escopo da pesquisa apresentada neste texto, é relevante o destaque à dimensão da disputa em torno do emprego desse instrumento por agentes sociais externos à gestão pública. Em que pese a AEIS ser um instrumento moldado pelo Estado e para suas ações, os movimentos de luta pela moradia e órgãos comprometidos com essa agenda (como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro) têm apresentado propostas de demarcação de novas AEIS, tendo em vista o reconhecimento de territórios populares consolidados, assim como têm pautado o seu uso em prol da garantia da segurança da posse em processos de ameaça de remoção em áreas já demarcadas como AEIS. Além disso, soluções de moradia popular, como as ocupações de prédios em áreas centrais, têm provocado uma discussão sobre como as AEIS podem auxiliá-las na luta pela permanência, colocando em

evidência que, após décadas de vigência do instrumento, não há uma prática de demarcação desses espaços como AEIS.

A disputa em torno do emprego desse instrumento tem se dado nos últimos anos em meio a um amplo processo de revisão da legislação urbanística municipal e, em especial, do Plano Diretor vigente. O processo de revisão do Plano Diretor intensificou-se na terceira gestão de Eduardo Paes (2021-2025), a despeito das restrições à participação popular devido à pandemia de COVID-19. Na discussão em curso, o Poder Executivo tem posto em questão a correspondência entre AEIS como existente na legislação municipal em vigor e ZEIS conforme regulamenta a legislação nacional. E assim apresentou uma proposta que faz coexistirem as duas figuras normativas, acrescentando, portanto, um novo tipo de zona, denominada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Essa situação tem provocado amplas discussões sobre as AEIS e o uso da técnica do zoneamento inclusivo entre atores diversos (tanto da sociedade civil organizada quanto do poder público).

Com o debate ainda em curso, não é possível ter o distanciamento necessário para a reflexão crítica sobre o processo. Entretanto, fica evidente a relevância de esforços analíticos sobre a trajetória de utilização das AEIS no contexto local. Dada a premência de políticas habitacionais consistentes, é essencial compreender como esse instrumento se insere nos arranjos institucionais, quais são suas potencialidades, limitações e contradições, evitando análises reducionistas e lançando luz sobre caminhos futuros.

---

### **The Areas of Special Social Interest (AEIS) in the city of Rio de Janeiro: instruments's trajectory and its role in housing policies**

**Abstract:** The Zones of Special Social Interest are an inclusive legal-urban instrument, guided by the democratization of access to land and the guarantee of the right to adequate housing. Among the various experiences of applying ZEIS in Brazilian cities, this article is dedicated to the Areas of Special Social Interest (AEIS) in the city of Rio de Janeiro. Considering the long local trajectory of this instrument, the article aims to characterize and advance the understanding of the different roles played by the AEIS, as well as to analyze their limitations and potential as support for policies and intervention programs in slums and irregular subdivisions. The article presents the historical path of formulation and consolidation of the AEIS, associated with public housing policies, followed by an overview of the application of this instrument, with its spatialization in the territory, main actors involved and their institutional paths. As a result of this analysis, important particularities, limitations and contradictions in the processes of creation and implementation of AEIS stand out, enriching the debate on inclusive urban zoning in the light of this experience. Throughout the research that gave rise to the article, an analysis of the literature dedicated to the theme was carried out; followed by an inventory and systematization of municipal legislation and regulations; in addition to interviews and workshops.

**Keywords:** Zones of Special Social Interest (ZEIS). Areas of Special Social Interest (AEIS). Housing policies. Right to housing. City of Rio de Janeiro.

---

## Referências

- ALBUQUERQUE, T. C. *Posto de orientação Urbanística e Social – POUSSO: A consolidação de novos bairros*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.
- BALTRUISIS, N. *As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana*. In: CARDOSO, A. L. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: IPPUR, 2007. Coleção Habitare.
- BRASIL. *Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BURGOS, M. B. *Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro*. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.
- CAFRUNE, M. *Moradia e segurança da posse no contexto da Copa do Mundo de 2014*. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 7, p. 223-242, 2018.
- CARDOSO, A. L. *Política habitacional: a descentralização perversa*. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: IPPUR, DP&A ano XV, n. 1, jan./jul. 2002.
- CARDOSO, A. L. *O Programa Favela-Bairro – Uma avaliação*. In: ZENHA, Ros Mari; FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT em Habitação e Meio Ambiente: assentamentos urbanos precários*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia / Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Habitare - Programa de Tecnologia de Habitação, 2005.
- CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. *Dicionário de Favelas Marielle Franco – Aluguel Social*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2019 (Verbete).
- CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L.; PINA, A. M.; NOHL, A. *Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/ INCT Observatório das Metrópoles, 2021.
- CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. *O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjos institucionais*. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 107-138.
- CAVALCANTI, M. *À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’*. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, n. 2, p. 191-228, 2013.
- CAVALCANTI, M. *Vida e morte do “agrupamento 26”: breve etnografia do Morar Carioca na “Barra Olímpica” (2011-2013)*. *Revista de Antropologia (São Paulo, Online)*, v. 60, n. 3, p. 211-235, 2017.
- FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. *Remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- FERNANDES, E. *Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?* In: *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- GONÇALVES, R. *A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico*. *URBANA – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, v. 1, n. 1, 2006.
- JAENISCH, S. T. *Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas*. *Anais do XX Congresso Brasileiro de Sociologia*, Belém, 2021.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: CARDOSO, Adauto; D'OTTAVIANO, C. (Org.). *Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise* (recurso digital). Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2021.

LAGO, L. C. *O Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 1990.

MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do problema da favela. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Fazendo a cidade: Trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas*. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora, 2020. p. 279-305.

MAGALHÃES, A. F. *O Direito das Favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MAGALHÃES, A. A remoção foi satanizada, mas não deveria: o retorno da remoção como forma de intervenção estatal nas favelas do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 9, n. 2, p. 293-315, 2016.

MELÉ, Patrice. Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. In: AZUELA, A. (Coord.). *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Primera edición. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Coleção Habitare.

MONTEIRO, P.; MEDEIROS, M. O sistema de justiça e a luta pela moradia no Rio de Janeiro: o percurso jurídico da resistência da Vila Autódromo contra a remoção. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 3, p. 99-121, 2016.

MORAES, D. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. Revisiting the special zones of social interest in the city of Recife: limits and contradictions for the management and regulation of slums. *Oculum Ensaios*, v. 17, p. 1-18, 2020.

ROLNIK, R. (Org.). *Regularização Fundiária Plena: referências conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, R. Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, v.5, n. 1, p. 18-43, 2019.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *ADVOCEF – Revista de Direito*, Porto Alegre, v. VII, n. 13, 2011.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SAMORA, P.; HIRATA, M. Habitação social e requalificação de áreas centrais após dez anos das ZEIS 3 de São Paulo. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 15, 2013.

SILVA, S. U. A. As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 43-84, 2021.

SOARES, I.; AZEVEDO, M. de L.; STEPHAN, Í.; CARVALHO, A.; ARANTES, P. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, v. 15, p. 21-37, 2012.

---

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

XIMENES, Luciana Alencar; LUFT, Rosangela Marina. As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no município do Rio de Janeiro: trajetória do instrumento e seu papel nas políticas habitacionais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 225-253, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART09

---



# Áreas Especiais de Interesse Social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN<sup>1</sup>

## **Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha**

Arquiteta e urbanista. Professora do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Brasil. Participa do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Coordena o Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat, o Laboratório Habitação, Habitat e Cidadania (LabHabitat) e o Núcleo Urbano do Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão com ênfase em planejamento territorial, habitação social, conflitos fundiários e socioambientais. *E-mail:* dubentes@gmail.com. ORCID: 0000-0001-6461-9441.

## **Sarah de Andrade e Andrade**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN – Natal/RN, Brasil) vinculada à linha de pesquisa Intervenções territoriais, habitação social e cidadania e ao Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat. Mestre e Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Desenvolve pesquisas com ênfase em planejamento urbano, práticas insurgentes e o direito à cidade. *E-mail:* sarah.andrade@ufrn.br. ORCID: 0000-0002-8798-1926.

## **Cicero Wildemberg Matias Gomes**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN – Natal/RN, Brasil) vinculado à linha de pesquisa Intervenções territoriais, habitação social e cidadania e aos Grupos de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (EcoHabitat) e ao INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais. *E-mail:* arq.wmatias@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7330-9805.

---

**Resumo:** Instituídas no Plano Diretor de Natal (PDN) desde 1994, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) vêm garantindo, em algum nível, avanços na consolidação de assentamentos informais e nas condições de permanência de populações com renda de até três salários mínimos em seus territórios. Diante dos movimentos de supressão e flexibilização do instrumento, o artigo analisa a trajetória das AEIS no município, tendo como base a atuação acadêmica dialogada com organizações e movimentos sociais, no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Destaca a última

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. O Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade conta com financiamento interno à instituição (UFRN) por meio do Edital nº 007/2022 para seleção pública para apoio a projetos de extensão da pró-reitora de extensão (PROEX-UFRN).

revisão do PDN, considerando o acompanhamento realizado pelo Fórum Direito à Cidade. Concluindo, discute desafios para a consolidação das AEIS, observando contradições entre a política urbana municipal, que tem impulsionado a plena mercantilização do solo urbano em Natal, e as perspectivas de retomada da agenda de políticas públicas em nível federal, no marco de direitos, a partir de 2023.

**Palavras-chave:** Área Especial de Interesse Social. Plano Diretor. Participação social. Direito à moradia. Natal.

**Sumário:** Introdução – **1** Áreas Especiais de Interesse Social: trajetórias de planejamento e gestão no Plano Diretor de Natal a partir de 1994 – **2** Áreas Especiais de Interesse Social no processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022): um ponto de inflexão na trajetória do ordenamento urbano do município – **3** Áreas Especiais de Interesse Social: experiências de revisão nos Planos Diretores, limites e alcances na defesa de territórios populares em Natal – Referências

---

## Introdução

Este artigo aborda a experiência de reconhecimento e aplicação do instrumento Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de Natal, Rio Grande do Norte (RN), no período 1994 a 2022, com reflexões sobre a sua trajetória na política urbana do município, em especial o Plano Diretor. Nesse sentido, destacam-se avanços e entraves verificados no processo de definição das AEIS, considerando os objetivos de gerar condições de permanência das populações com baixos rendimentos em seus territórios, tendo em vista as dinâmicas de expansão urbana e pressão imobiliária.

Inicialmente, aborda-se a trajetória das AEIS, considerando a elaboração e revisão dos Plano Diretores de Natal (PDN) de 1994 e 2007, respectivamente, situando o contexto de participação social e implementação das políticas urbana e habitacional no período de 2005 a 2015. Observam-se iniciativas que, em algum nível, têm contribuído para a consolidação dos assentamentos de origem informal, principalmente nas Zonas Leste e Sul de Natal, consideradas estratégicas para a realização da atividade turística e do mercado imobiliário formal. Na mesma direção, buscam-se evidenciar os entraves que se impõem ao avanço do instituto das AEIS em Natal nesse período. Em um segundo momento, abordam-se problemas estruturais relacionados à supressão de medidas protetivas no último processo de revisão do Plano Diretor de Natal, entre 2017 e 2022.

Os dados e análises apresentados são baseados em pesquisas acadêmicas, além de relatórios de ações de extensão universitária envolvendo assessoria técnica e monitoramento junto a grupos, organizações e movimentos sociais atuantes na defesa e luta pela efetivação de direitos, notadamente aqueles relacionados ao direito à moradia. Os dados do processo de revisão do PDN têm base na produção do Fórum Direito à Cidade, projeto de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), cuja atuação se verifica junto à cidadania, além do acompanhamento da política urbana e habitacional no campo institucional.

Discutem-se, ainda, os desafios verificados para o aprofundamento das AEIS como instrumento estratégico para a efetivação do direito à moradia, considerando o processo histórico de definição das AEIS na política urbana de Natal e observando os processos de participação social na construção do instrumento junto ao Plano Diretor. Refletindo sobre o período recente, coloca-se a reflexão sobre planos, programas e projetos promovidos pela municipalidade com o intuito de impulsionar a plena mercantilização do solo urbano em Natal e, em outra direção, as perspectivas que se delineiam com a retomada da agenda de políticas públicas em nível federal, a partir de 2023.

## 1 Áreas Especiais de Interesse Social: trajetórias de planejamento e gestão no Plano Diretor de Natal a partir de 1994

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), nomeadas no Plano Diretor de Natal como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), foram definidas no Plano Diretor da cidade a partir de 1994. Ressalta-se que a legislação anterior, o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial, Lei nº 3.175/84,<sup>2</sup> sinalizou, conforme a figura 1, assentamentos informais na cidade, instituindo os bairros de Bom Pastor, Mãe Luiza, Rocas e Santos Reis como Zonas Especiais de Recuperação (ZER).

Porém, tais definições foram orientadas pelos princípios do zoneamento funcional aplicado nos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), principalmente durante as décadas de 1970 e início dos anos 1980, no contexto da política urbana do regime militar. Ou seja, para além da demarcação como ZER, não se verificaram desdobramentos quanto à definição de instrumentos urbanísticos que resultassem em medidas protetivas voltadas para o enfrentamento da pressão imobiliária no processo de expansão urbana, conforme se verificou a partir da década de 1990.

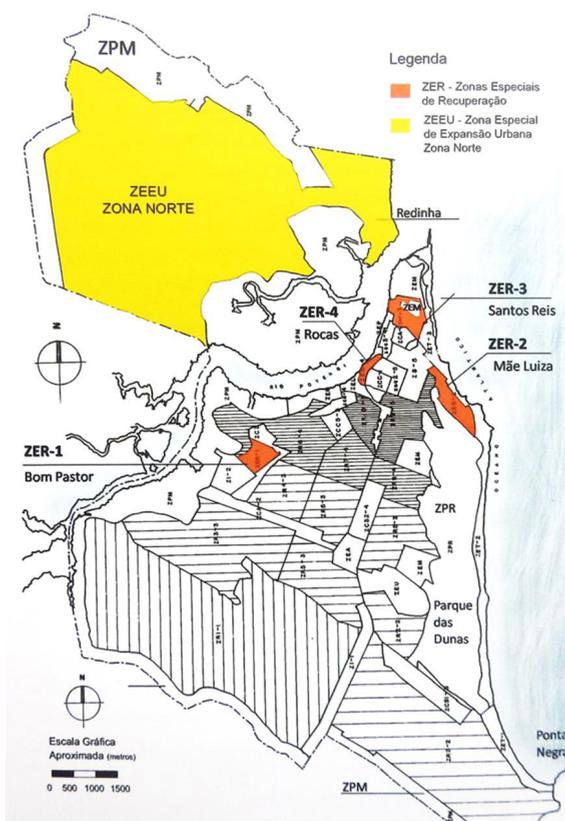
A experiência de tratamento das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de Natal ocorre, de fato, a partir da década de 1990, quando foi aprovada a Lei Complementar nº 07, de agosto de 1994. O contexto de elaboração e aprovação desse Plano foi marcado pela participação popular e compromissos da gestão municipal com a agenda da reforma urbana, cujos princípios pautados pelo movimento social, em nível nacional,<sup>3</sup> se colocaram como eixos estruturantes do Plano, notadamente a função social da cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática. Pelo menos desde o final de 1970, quando o projeto de

<sup>2</sup> NATAL. *Lei nº 3.175 de 29 de fevereiro de 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-territorial de Natal. Natal: Diário Oficial do Município [DOMNatal], 1984.

<sup>3</sup> BONDUKI, Nabil (Org.). *A luta pela Reforma Urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 103-104.

construção da Via Costeira, cortando as dunas a leste da cidade de Natal, foi apresentado pelo governo do estado do Rio Grande do Norte (RN), que se verificou a rearticulação de movimentos sociais em Natal, com agendas voltadas à proteção social e ambiental na cidade.<sup>4</sup> Então, a revisão do Plano Diretor de 1994 se inseriu no contexto de mobilização social, que também se fez presente durante as reformas constitucionais realizadas no processo de restabelecimento do Estado Democrático no país (Constituição Federal de 1988, as Constituições Estaduais em 1989 e a elaboração da Lei Orgânica dos Municípios em 1990). Ou seja, verificou-se um ambiente de participação social importante para o avanço dos instrumentos de política urbana, na perspectiva democrática e de direito à cidade.

Figura 1 – Zonas Especiais de Recuperação – Plano Diretor (Lei nº 3.175/84)



Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados: GEHAU/DARQ/UFRN (2010). Editada por DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011. p. 98.

<sup>4</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011. p. 59-81.

A Lei Complementar nº 07, de agosto de 1994 (PDN/1994), reconheceu e instituiu as AEIS em convergência com a agenda da luta pela reforma urbana no país, marcando os princípios da função social da propriedade, da gestão democrática e do direito à cidade. Os primeiros estudos sobre os assentamentos informais em Natal, realizados pelo então Instituto de Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT),<sup>5</sup> foram muito significativos para o conhecimento dos tipos de informalidade urbana e caracterização do universo das áreas que necessitavam de uma abordagem especial no planejamento e na política habitacional do município. Essa pesquisa foi aprofundada no processo de formulação do primeiro plano habitacional de Natal após a Constituição Federal de 1988, a *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação nº 1.993/96*,<sup>6</sup> que identificou o universo de aproximadamente 65.122 habitantes em assentamentos de origem informal, distribuídos em cerca de 14.458 domicílios. Foram registrados, conforme a figura 2, 70 favelas, 2.217 vilas e 118 loteamentos irregulares.<sup>7</sup>

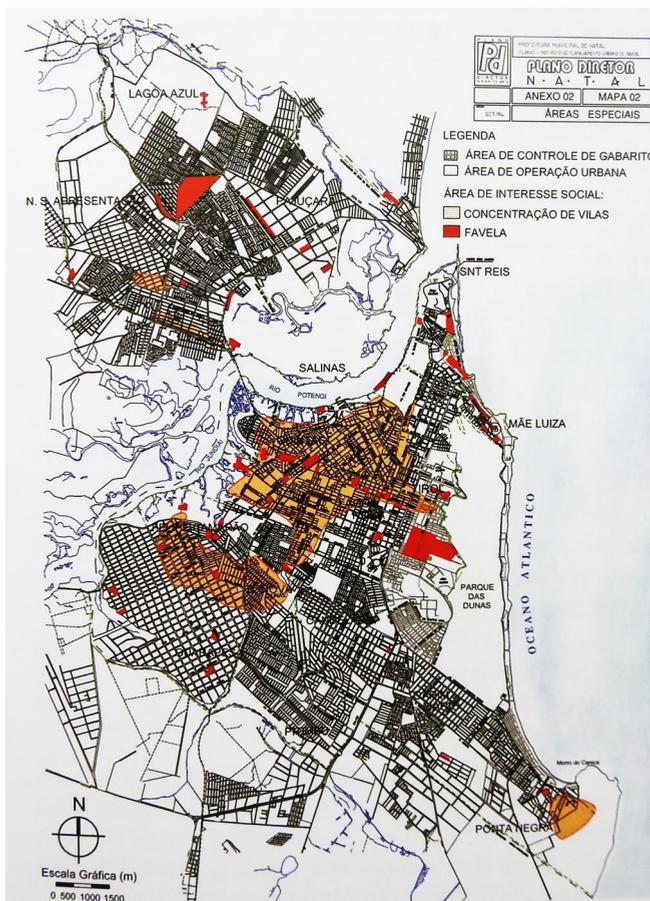
---

<sup>5</sup> Atual Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Natal (SEMURB).

<sup>6</sup> IPLANAT. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação 1993/96*. Natal, 1996.

<sup>7</sup> Dados da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social citados em: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. *Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal*. Relatório Produto 2. UFRN/FUNPEC: Natal, 2004.

Figura 2 – Áreas Especiais de Interesse Social – Plano Diretor (Lei nº 07/1994)



Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados: Instituto de Planejamento Urbano de Natal. Áreas Especiais. Editada por DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011. p. 223.

Antecedendo o Estatuto da Cidade, a Lei nº 07/94 definiu as AEIS como sendo aquelas que:

[...] destinam-se primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social e compreendem: I. Terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização e regularização jurídica. II. Glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400 metros quadrados, necessários para implantação

de programas habitacionais, destinados a grupos sociais de renda familiar de até 3 (três) salários mínimos ou seu sucedâneo legal.<sup>8</sup>

Em estudos realizados após três anos de vigência do Plano Diretor de 1994, foram evidenciadas as seguintes potencialidades e limites do processo de implementação:

O significativo processo de participação, tanto do ponto de vista das organizações e movimentos sociais, quanto no campo institucional abrangendo o debate no Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal (CONPLAM); a expressiva aprovação de instrumentos relacionados à democratização do acesso à terra e benefícios gerados pela urbanização. Como limites, registrou-se a lentidão no processo de implementação, verificando-se que grande parte dos instrumentos ainda não se contavam com ações de regulamentação e/ou implementação. Com relação às AEIS, nenhuma iniciativa havia sido apresentada em termos da sua regulamentação.<sup>9</sup>

Decorridos dez anos de elaboração do Plano Diretor de 1994, iniciou-se seu processo de revisão, que se desenvolveu até o ano de 2007. O contexto foi marcado pela implementação das políticas urbana e habitacional que vinham sendo elaboradas em nível federal, pelo Ministério das Cidades, desde 2003. Com efeitos sobre as AEIS, destaca-se a importância das vinculações que se verificaram para o financiamento de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), tendo o instituto da AEIS como um dos itens prioritários, contribuindo, em alguma medida, para o seu fortalecimento.

Outro aspecto relevante do período de revisão do Plano Diretor, em nível local, foi a criação do Sistema Municipal de Habitação, além da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo,<sup>10</sup> em consonância com as ações da política urbana e habitacional em nível federal. Nesse contexto, a Prefeitura de Natal formulou a Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal (PHIS),<sup>11</sup> cujos

<sup>8</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOMNatal, 1994.

<sup>9</sup> BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos no Município de Natal. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social*. São Paulo: Pólis, 1997.

<sup>10</sup> Lançada em maio de 2005 a nível nacional, em Natal, a campanha contribuiu para uma significativa atuação de instituições, grupos, organizações e movimentos sociais nas ações de controle social e exigibilidade de direitos, junto às pautas do Plano Diretor, com destaque para o *Movimento Natal Cidade Sustentável*. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. 92 p.

<sup>11</sup> Contando com a consultoria de equipes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. *Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal*. Relatório Produto 2. UFRN/FUNPEC: Natal, 2004.

estudos contribuíram para o referido processo de revisão. A produção de dados e a avaliação sobre as AEIS possibilitaram a identificação de lacunas conceituais quanto à sua caracterização: verificou-se, principalmente, que havia assentamentos com situações de irregularidade e informalidade diversas, abrigando população com renda predominante de até três salários mínimos, mas que não estavam caracterizados como AEIS, uma vez que não correspondiam às configurações de favelas, vilas e loteamentos irregulares, tal como estava definido no Plano Diretor. Desse modo, procedeu-se ao aprofundamento das dimensões social e urbanística do município, a partir da produção do mapa social e da atualização cartográfica dos assentamentos, com ênfase nos padrões morfológicos e situações de risco, obtendo-se uma focalização das áreas de pobreza na cidade expressa pela *Mancha de Interesse Social (MIS)*. Esta se confirmou como um indicador de regiões prioritárias para atuação da política de habitação de interesse social, para além das AEIS delimitadas no município. Nesse processo, destacaram-se, sobretudo, principalmente as Zonas Norte e Oeste e frações da Zona Leste de Natal.

Ainda no contexto do processo de discussão pública que levou à aprovação do PDN 2007 (Lei nº 082/2007),<sup>12</sup> esses estudos fundamentaram propostas de criação de duas novas categorias de AEIS:

- (i) Assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária; (ii) Terrenos com área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos.

A primeira categoria contribuiu principalmente para a delimitação dos bairros Rocas e Santos Reis, na Zona Leste de Natal, como AEIS, considerando os impactos de implantação da Ponte Newton Navarro, cuja construção ocorreu entre 2004 e 2007, constituindo-se em um dos eixos de integração viária metropolitana, passando pelo Rio Potengi e interligando o eixo litorâneo turístico Norte e Sul de Natal e região. No caso da segunda categoria, sua proposta foi apresentada por moradores da comunidade do Gramorezinho, localizada no bairro Lagoa Azul, Zona Norte da cidade, limite com o município de Extremoz, Região Metropolitana de Natal. Trata-se de uma área cujo cultivo e comercialização de hortaliças constituem o principal meio de subsistência da população residente, além de sua importância para o abastecimento da cidade de Natal e região. Tendo em vista que

<sup>12</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

toda a área do município é considerada urbana pelo Plano Diretor, a comunidade evidenciou as dificuldades que tal zoneamento provocava para sua inserção/benefício em políticas agrícolas, apresentando como alternativa a delimitação de AEIS voltada para os objetivos de segurança alimentar.

As discussões ao redor de tais conceitos foram, portanto, incorporadas ao Plano Diretor de Natal de 2007, conforme o que segue:

Art. 22 - Áreas Especiais de Interesse Social, demarcadas no Mapa 4 do Anexo II, definidas na Mancha de Interesse Social e pelos seus atributos morfológicos, são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinados à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas à segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal, e compreende:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando-se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária;

II - terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições socioeconômicas e culturais da população residente;

III - terrenos com área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária;

IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com área superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social.

V - os prédios desocupados ou subutilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica.<sup>13</sup>

Identifica-se que houve importante avanço em termos de reconhecimento dos assentamentos informais em Natal e das possibilidades de inserção no âmbito da

<sup>13</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.



Contudo, na ausência de um plano de gestão para as AEIS, as iniciativas de planos, programas e projetos se apresentam de forma bastante pontual e descontínua. Com a retomada da política urbana em nível federal, verificou-se um conjunto de ações que, de certa forma, resultaram em melhorias habitacionais e de infraestrutura no período de 2003 a 2015. Porém, entre 2005 e 2006, pesquisas realizadas para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal destacaram que o modelo da urbanização em curso imprime um ritmo extremamente acelerado e intenso de transformação do espaço, com tendências à especialização dos espaços de progresso e agravamento dos movimentos de segregação dos espaços de pobreza, o que se verifica na Região Metropolitana de Natal. O cenário tendencial formulado em 2020, no Plano citado, evidencia ainda dinâmicas de expansão da ocupação litorânea na Região Metropolitana de Natal, onde a capital se constitui como polo no contexto da região:

Observa-se que a ocupação urbana formal se expande sobre um sítio físico ambientalmente frágil, caracterizado pela presença de elementos naturais representados por extenso cordão dunar e significativo conjunto de lagoas, concentrados no eixo litorâneo, no sentido norte-sul, e pela presença de mananciais de importantes rios, com suas áreas de várzeas e extensos manguezais, no sentido leste-oeste, com destaque para a várzea do Rio Potengi, formada por um conjunto de afluentes que se deslocam dos municípios de São Gonçalo do Amarante e Macaíba em direção a Natal. Sobre esse território, o mercado formal representado predominantemente pelo imobiliário turístico da alta performance (direcionado sobretudo ao mercado internacional) conduz a expansão da mancha urbana ao longo do litoral, resultando em ocupação extensiva no sentido norte-sul.<sup>14</sup>

Esse cenário em muito se revela no contexto de revisão do Plano Diretor, realizada entre 2017 e 2022, quando o processo de urbanização litorânea, orientada principalmente pela atividade turística, imprimiu grandes desafios à implementação dos instrumentos de inclusão socioespacial, a exemplo das AEIS focalizadas neste trabalho.

<sup>14</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal*. Natal: Metrôpole 2020. Diagnóstico para o plano estratégico. Natal: Metrôpole 2020. Relatório geral. v.1. Produtos 4 e 5. FADE: Recife, 2006. p. 59.

## 2 Áreas Especiais de Interesse Social no processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022): um ponto de inflexão na trajetória do ordenamento urbano do município

Buscando contribuir com a reflexão e superação dos desafios históricos ao redor da implementação de Áreas Especiais de Interesse Social, este item apresenta uma análise das alterações na configuração das AEIS (e suas transversalidades), resultantes do processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022). Visa refletir e evidenciar os problemas relacionados à supressão e/ou flexibilização de medidas protetivas que intentam garantir a posse da terra e a permanência de populações em situação de vulnerabilidade em seus territórios historicamente constituídos e, idealmente, promover sua regularização fundiária, urbanização e integração à cidade.

No prazo máximo determinado pelo Estatuto da Cidade,<sup>15</sup> a revisão do Plano Diretor de Natal, Lei nº 082/2007, teve início em 2017, sendo suspensa, ainda no mesmo ano, pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), coordenação técnica responsável pela condução das atividades. A convocatória da municipalidade à cidadania para retomada do processo se deu apenas em fevereiro de 2019, quando se estabeleceu um cronograma de ação em cinco etapas:<sup>16</sup> (1) atividades iniciais, fase destinada à abertura, apresentação e aprovação do regimento interno; (2) leitura da cidade, quando se realizaram as oficinas comunitárias a partir de suas inserções territoriais e dos segmentos sociais/profissionais vinculados; (3) elaboração da minuta de lei, na qual seriam sistematizadas as propostas oriundas das oficinas comunitárias, plataformas virtuais de contribuição e/ou discussão nos Grupos de Trabalho (GTs); (4) instalação da Conferência Final do Plano Diretor para discussão e votação da minuta do projeto de lei pelos delegados representantes de segmentos da sociedade civil; e (5) implementação, fase destinada à estruturação do sistema de gestão e ao acompanhamento da aplicação do novo PDN.

Para a realização dessas etapas, foram aprovados dez meses de trabalho, tempo que foi alargado a partir das inúmeras reclamações e demandas daqueles que estavam engajados no processo, com destaque para a fragilidade do diagnóstico

<sup>15</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

<sup>16</sup> Destaca-se que, nos poucos encontros que subsidiaram as discussões ainda em 2017, uma proposta de metodologia para o desenho do processo de revisão foi apresentada por docentes e discentes dos Departamentos de Arquitetura e Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Esta sintetizava o acumulado de discussões e atuação desses profissionais no que se refere à construção participativa de políticas públicas, com destaque para as políticas urbanas, e foi aprovada pelo plenário. No entanto, a retomada das atividades fez tábula rasa dos acordos previamente estabelecidos, assim como escanteou os técnicos do município com experiência em processos revisores.

de implementação do PD vigente, em especial a ausência de clareza dos objetos de revisão por parte da SEMURB. Além disso, a exiguidade dos prazos impostos à participação e produção dos materiais demandados aos voluntários e a indisponibilidade de dados técnicos produzidos pelos órgãos oficiais do município motivaram a participação do Ministério Público Estadual (MPRN), que pleiteou a execução de um efetivo processo participativo para validação da normativa que dali seria constituída.

As conquistas,<sup>17</sup> especialmente de extensão de prazo, alcançadas por meio da intervenção do MPRN foram pouco eficazes, sobretudo no que se refere à etapa de elaboração da minuta de lei, quando os Grupos de Trabalho (GTs), constituídos por voluntários (profissionais que têm a cidade como seu objeto de estudo e atuação, mas também a população em geral, resultando em heterogênea constituição) e técnicos da municipalidade, sistematizaram as contribuições resultantes da etapa anterior e constituíram análises que *subsidiariam* as propostas de alteração da lei.

O grifo anterior faz menção a uma importante situação que marcou a transição entre um primeiro momento de participação direta da cidadania e um segundo momento de participação, dada a partir das representações de entidades e segmentos territoriais nos conselhos municipais que integram o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana de Natal. Na audiência pública do dia 20 de fevereiro de 2020, a SEMURB apresentou a minuta de lei resultado das atividades até ali desenvolvidas e, com isso, surpreendeu os participantes em face da constatação da desconsideração de parcela importante das discussões desenvolvidas pelos grupos de trabalho, eliminando pontos divergentes da mesma matéria e/ou retroagindo decisões e análises já superadas internamente aos grupos – muitas vezes devido à ausência de justificativa e embasamento técnico.

Mais grave é o fato de que os referidos grupos de trabalho foram convidados, nos dois dias que antecederam a referida audiência, para uma espécie de reunião de monitoramento/devolutiva do trabalho da coordenação técnica, quando já questionaram as decisões da equipe e apontaram a necessidade de fidelidade ao conteúdo que fora sistematizado por eles. As ponderações não só não foram levadas em conta,<sup>18</sup> como novas alterações foram realizadas pela municipalidade ainda antes da audiência, ou seja, na noite entre o dia 19 e 20 de fevereiro, já que a audiência se deu no turno matutino.

<sup>17</sup> Após uma série de reuniões conciliatórias entre entidades populares e acadêmicas e a coordenação técnica do processo – com a mediação da Promotoria de Justiça e Meio Ambiente –, além do alargamento do prazo, conquistou-se a realização de três seminários formativos não previstos pela municipalidade. Tal demanda buscava qualificar a participação da cidadania no processo, possibilitando à comunidade a apropriação das temáticas debatidas, o que não aconteceu.

<sup>18</sup> Além de expostas na própria audiência, essas questões foram reunidas na *Nota de repúdio à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal*, publicada no dia seguinte à audiência, com apoio de entidades, grupos e organizações sociais envolvidos direta ou indiretamente com o processo. Disponível em: <https://www.sinasefern.org.br/nota-de-repudio-a-minuta-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

Essa situação, que é apenas um exemplo das inúmeras violações vivenciadas, ilustra com clareza o *modus operandi* da gestão pública municipal (e sua articulação com os segmentos do mercado especulativo-imobiliário-fundiário): a forja de um processo participativo para validar seu projeto de “cidade como negócio”<sup>19</sup> e as decisões que precisariam ser tomadas para viabilizá-lo. Tais práticas se consolidaram, de fato, quando, em função da pandemia de COVID-19, o processo foi logo<sup>20</sup> reconduzido ao formato remoto, excluindo, mais uma vez,<sup>21</sup> as possibilidades de participação e controle social por entidades e movimentos populares, focados na sobrevivência à crise sanitária instalada e, muitas vezes, carentes das possibilidades materiais<sup>22</sup> de acesso às atividades virtuais promovidas pela municipalidade.

Entre idas e vindas, suspensões e retomadas, transições do formato presencial ao remoto e de volta ao presencial, a revisão PDN foi concluída em 9 de junho de 2022, quando sua versão final – considerando a derrubada de alguns dos vetos parciais do prefeito pelos vereadores da cidade – foi publicada no Diário Oficial do Município.<sup>23</sup> É importante reiterar que, tanto na fase encaminhada pelo Poder Executivo quanto na fase de discussão e votação da Lei na Câmara Municipal de Natal, um “verniz de participação popular” foi dado ao processo, quando puderam falar os movimentos populares e suas assessorias técnicas, representadas, principalmente, pelo Fórum Direito à Cidade<sup>24</sup> e o próprio MPRN, historicamente combativo no que se refere à fragilização dos normativos de proteção ambiental e paisagística na cidade.

<sup>19</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2018.

<sup>20</sup> A última atividade presencial ocorreu em 17 de março de 2020, quando os conselhos municipais finalizaram sua contribuição à minuta de lei. A suspensão do processo durou, portanto, menos de dois meses, uma vez que, no dia 6 de maio de 2020, foram iniciados os trâmites para a realização (virtual) da Conferência Final, que aconteceu entre 21 e 26 de agosto de 2020, sendo anulada e refeita por recomendação MPRN devido a violações dos princípios básicos da segurança da informação.

<sup>21</sup> Mesmo durante as etapas presenciais, a falta de publicidade e sensibilidade na promoção de atividades no contrarrotulo do expediente regular de trabalho e, ainda, do emprego de metodologia adequada para efetiva qualificação da participação social já esvaziava as atividades do processo de revisão, ao menos no que se refere aos segmentos populares, sempre sub-representados.

<sup>22</sup> FERREIRA, Ana Mônica Medeiros; SILVA, Miss Lene Pereira da; LEÔNIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. A geografia da desigualdade digital escancarada pela pandemia. *Carta Capital*. 2020.

<sup>23</sup> Em 8 de março de 2022, a versão “completa” do Plano – ainda pendente da análise dos vetos do Executivo pela Câmara Municipal de Natal – foi publicada no Diário Oficial do Município. NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Natal, 2022.

<sup>24</sup> Projeto de extensão universitária que objetiva realizar o monitoramento, produzir materiais formativos e promover a discussão acerca de projetos de leis de âmbito urbanístico e ambiental, incluindo as relativas ao processo de revisão do Plano Diretor de Natal. Trata-se de uma iniciativa compartilhada entre professores, funcionários e alunos do Departamento de Arquitetura (DARQ) e do Instituto de Políticas Públicas (IPP), Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) e Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

A escuta para efetiva tomada de decisão, no entanto, foi direcionada a outros segmentos sociais, como os proprietários de terras em frações e/ou limítrofes de Zona de Proteção Ambiental (ZPA)<sup>25</sup> e AEIS e/ou empresários vinculados ao setor hoteleiro e da produção imobiliária. Esses segmentos atuaram tanto nas atividades formalmente constituídas para a revisão do PD quanto na organização de eventos e comissões paralelas<sup>26</sup> que fatalmente contribuíram para aprovação de um normativo que se afasta dos objetivos de “revisão” do Plano então vigente, remetendo à proposição de um “novo” Plano Diretor.

O “novo” Plano Diretor de Natal, resultante desse processo, evidenciou o acirramento e a predominância das narrativas neoliberais na produção do espaço, amparadas nas premissas do ideário desenvolvimentista e, por sua vez, do planejamento estratégico em detrimento de uma matriz de planejamento que se pretende democrático, fundado na defesa da justiça espacial e socioambiental e do respeito à diferença e à igualdade de direitos, que se realiza de maneira particular em cada território.<sup>27</sup> A frágil legitimidade técnica e social da proposta revela o contexto histórico no qual se realizou, marcado por processos de desdemocratização e descaracterização da política urbana brasileira, inaugurada com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016.<sup>28</sup> Esse momento constitui ruptura, especialmente, quando se analisa o caso de Natal, cuja elaboração e revisão de Planos Diretores (PDN 1994 e PDN 2007) foram capazes de pactuar, não sem conflitos, algum nível de reconhecimento e inclusão dos assentamentos de origem informal à cidade,<sup>29</sup> conforme mencionado anteriormente.

A seguir, sistematizam-se apontamentos sobre o rebatimento desse cenário no contexto local, as alterações na concepção das AEIS em Natal nesse novo ciclo revisor do PD e como tais (re)formulações afetam as famílias residentes em AEIS, considerando o marco regulatório do direito à moradia.

<sup>25</sup> Porção integrante do macrozoneamento do município – juntamente com as Zonas Adensáveis – na qual as características do meio físico e biótico restringem o uso e a ocupação, visando à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e científicos, conforme definição consolidada desde o PDN 1994.

<sup>26</sup> VEREADORES participam de seminário da Fecomércio sobre plano diretor de Natal. *Câmara Municipal de Natal, 2021.*

<sup>27</sup> ATÁIDE, Ruth Maria da Costa; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; BRASIL, Amíria Bezerra; LEÔNIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima; SILVA, Rodrigo. O novo plano diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? *In: SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (Orgs.) Reforma Urbana e Direito à Cidade: Natal.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128.

<sup>28</sup> ALFONSIN, Betânia Moraes de; LOPES, Debora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone de Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. *Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano*, Niterói, v. 7, n. 16, p. 229-254, jan./abr. 2020.

<sup>29</sup> BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; LIMA, Huda Andrade Silva de; WANDERLEY, Marcelo Uchoa; CASTRO NETO, Firmino. Os rumos do (novo) plano diretor de Natal: o que muda nas áreas especiais de interesse social? Parte 5. *Boletins semanais do observatório das metrópoles*, 09 dez. 2021.

## 2.1 Lei Complementar nº 208/2022: o “novo” Plano Diretor de Natal e os antigos conflitos ao redor das Áreas Especiais de Interesse Social

Com o início do processo de revisão do PDN, a comunidade acadêmica, as assessorias populares e os coletivos que atuam historicamente junto aos moradores de AEIS iniciaram um duplo movimento. Por um lado, focalizaram as reflexões e ações de mobilização sobre os temas que são recorrentes a cada novo ciclo revisor, como, por exemplo, o questionamento sobre a legitimidade e efetividade do instrumento, a ele atribuindo a manutenção de “bolsões de pobreza”, sobretudo nas Zonas Leste e Sul de Natal, consideradas estratégicas para a realização da atividade turística e do mercado imobiliário. Esses territórios estão inseridos direta ou indiretamente na faixa litorânea da cidade e foram reconhecidos como AEIS desde 1994, por serem ocupados desde a sua formação por populações de baixos rendimentos, que inicialmente desempenhavam atividades vinculadas à pesca artesanal e, atualmente, também sobrevivem de atividades relacionadas ao turismo e às demais práticas desenvolvidas na faixa de praia. Nos bairros Santos Reis, Rocas, Praia do Meio e Mãe Luiza, estima-se uma população de aproximadamente 34.146 habitantes, cerca de 9.000 famílias.<sup>30</sup>

Por outro lado, no campo institucional, a experiência e a produção universitárias reunidas sobre o tema foram disponibilizadas para o processo de revisão, tanto por meio das publicações dos dados e reflexões oriundas de pesquisas e relatórios de ações extensionistas quanto por meio da participação direta de docentes e discentes nas audiências públicas, nos GTs, nas mediações, na Conferência da Cidade, entre outras atividades.

Além dessa produção, aconteceram rodas de discussão, principalmente a partir de 2019, quando o segmento acadêmico, por meio de ações extensionistas, realizou eventos e reuniões e organizou-se em grupos de trabalho entre pares e/ou junto a moradores de AEIS e a coletivos organizados, visando à delimitação/proteção dos territórios por meio desse instrumento. Esses encontros promoveram o compartilhamento dos saberes obtidos por meio dos estudos técnicos desenvolvidos na universidade e daqueles oriundos da vivência cotidiana nesses espaços, delineando, no processo, uma espécie de agenda popular de revisão do PDN,<sup>31</sup> aqui detalhada no que se refere às AEIS.

<sup>30</sup> NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. *Conheça Melhor seu Bairro*. Região Administrativa Leste. Versão 2017.

<sup>31</sup> ASSIS, Flávia Laranjeira Costa de; SILVA, Rodrigo; ANDRADE, Sarah de Andrade e; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima (Org.). *Propostas à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007*: conferência final de 2021. Natal: UFRN, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/wp-content/>

Diante do já referido contexto de desdemocratização e da “janela de oportunidade para o setor imobiliário pressionar o poder público”,<sup>32</sup> configurada pela pandemia de COVID-19, a agenda sobre as AEIS definiu as seguintes diretrizes/demandas: (i) atualização do mapa social do município; (ii) impedimento de retrocesso dos direitos conquistados, mantendo as AEIS já estabelecidas e georreferenciando seus limites; (iii) inserção da categoria de AEIS vinculada ao território e comunidades pesqueiras na orla marítima e fluvial da cidade; (iv) definição de planos de gestão das AEIS como instrumento possível para impulsionar a regulamentação, regularização fundiária sustentável (regularização jurídica e urbanística) e urbanização das AEIS; (v) mitigação dos danos causados pela desvinculação da AEIS dos processos de regularização fundiária das AEIS. Pontua-se, a seguir, como cada uma delas foi desenvolvida e seus resultados.

A retomada das atividades de revisão do PDN, após um hiato de aproximadamente dois anos, gerou a expectativa de que esse tempo pudesse ter dado à municipalidade as condições de apresentar dados técnico-sociais sobre a avaliação das especificidades e dinâmicas de transformação das AEIS ao longo da vigência do PDN 2007. Nesse sentido, o mapa social do município seria um pressuposto técnico para o início das discussões. Em razão de sua ausência, no entanto, o debate ao redor da temática se deu de forma fragmentada e destituída de fundamentos, limitado, ainda, pela fragilidade das bases cartográficas das AEIS, que, no seu cruzamento com os dados socioeconômicos e demográficos, que, em algum nível, foram disponibilizados pela SMURB no sítio eletrônico do processo, demonstrariam a infraestrutura urbana básica e o padrão de habitabilidade das moradias locais.

Além da fragilidade técnica, sucederam-se medidas de fragilização e desconstrução do instituto da AEIS por meio de recursos técnicos pontuais, mas de forte impacto sobre sua proteção e abrangência socioespacial.

Nesse sentido, destaca-se o retrocesso relacionado às delimitações já instituídas para determinadas AEIS por meio da exclusão de frações de seu território, ignorando os efeitos sobre todo o universo de moradias de interesse social que as estrutura. Este foi o caso das AEIS Brasília Teimosa, Alto do Juruá, Nova Descoberta, Coqueiros e Coreia do Nilo, respectivamente nos bairros de Santos Reis, Areia Preta, Nova Descoberta, Dix-Sept Rosado e Lagoa Nova. O artigo 30 do novo PDN, em seu §3º, exclui, estrategicamente, dessas AEIS *terrenos* situados ao longo do que chamou de *eixos estruturantes*, ou seja, vias supostamente dotadas de maior

uploads/2021/05/ALTERACOES-A-MINUTA-DA-PREFEITURA\_PARA-REFERENCIA\_Final\_Compilado.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>32</sup> ROSSI, Pedro. *Boiadas urbanísticas*: a pandemia se tornou uma janela de oportunidades para o mercado imobiliário pressionar o poder público. Entrevistadora: Patrícia Fachin. Instituto Humanitas Unisinos. São Leopoldo, out. 2021.

infraestrutura, em especial a de mobilidade urbana,<sup>33</sup> e que, por isso, recebem, com uma contrapartida mínima,<sup>34</sup> o incremento de potencial construtivo de 50% e 25%, a depender da proximidade dos terrenos com a via em questão.

Também merece destaque a exclusão de significativa parte da AEIS Santos Reis/Brasília Teimosa, correspondente à antiga área de tancagem de combustíveis e terminal aquaviário, que funcionou entre 1936 e 2013 na orla leste da cidade. O terreno, de 110.000 m<sup>2</sup>, que era operado em regime de cessão, deveria ter sido retornado à União pela Petrobras (última empresa exploradora) livre de eventuais contaminações resultado das atividades desenvolvidas, o que não é o caso até os dias atuais. Isso não impediu, no entanto, que uma disputa pela área se desenvolvesse entre as Forças Armadas (Aeronáutica e Marinha), para quem o terreno é cedido, e os interesses do município e da população da AEIS que o circunda – ora convergindo para a necessária pauta da produção habitacional de interesse social e equipamentos de uso coletivo, ora divergindo e negligenciando o atendimento ao interesse público com a regulação, por meio da AEIS, do uso e da ocupação do solo naquele lugar.

Ambos os casos determinam a exclusão de terrenos de AEIS demarcadas em áreas pressionadas pela dinâmica imobiliária (orla marítima e eixos viários estruturantes) sem qualquer justificativa técnica, gerando uma perspectiva de agravamento da situação de vulnerabilidade socioambiental das famílias, representando, na prática, uma ação de despejo anunciado.

Nesse contexto, a diretriz que demonstrava a expectativa de avançar com a agenda de regulamentação participativa para as AEIS instituídas desde 1994 se enfraqueceu diante da necessidade de enfrentamento constante das narrativas que “confundiam” ou queriam confundir a opinião pública ao confrontar a eficácia do instrumento x eficiência do poder público na construção dos processos de regulamentação. O objetivo era superar os entraves sobre a lenta regulamentação das AEIS, pois, dentre o universo de quase 100 assentamentos classificados enquanto AEIS 1 – territórios ocupados por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental –, apenas cinco foram total ou parcialmente regulamentados, a partir motivações e processos diversos, conforme mencionado anteriormente.

<sup>33</sup> É importante pontuar que, apesar de ter sido formalmente iniciado em 2015, até então o município não contava com um Plano de Mobilidade Urbana para subsidiar e/ou ratificar os eixos. O Plano foi concluído apenas após as discussões do PDN, sem o chamamento da cidadania para participar de sua concepção e publicado por meio do Decreto Municipal nº 12.540, de 14 de junho de 2022.

<sup>34</sup> O artigo 15 do PDN, em seu §8º, define como contrapartida para obtenção do referido incentivo a implantação de um mobiliário do tipo bicicletário que supra, ao menos, 15% das unidades dos empreendimentos implantados no lote.

No caso de Natal, como já dito, ainda que pendente de regulamentação, a delimitação das AEIS tem conseguido manter, em algum nível, famílias com renda predominante até três salários mínimos em áreas de valorização imobiliária, ainda que tenham sido limitadas as iniciativas de gestão e de projetos públicos visando superar a precariedade e a insegurança habitacional. Entende-se que o problema da análise não pode recair, portanto, sobre o instrumento por si, uma vez que não é apenas um problema de lei ou da falta de lei. Além da necessidade de fortalecer as lutas dos moradores de AEIS, verifica-se também o “ambiente” ou a “vontade política” do Estado em implementar a gestão das AEIS. Permeado pelos interesses das classes dominantes, por um lado, estabelece o instrumento e, por outro, não impõe sanção aos municípios que não garantem sua efetivação.<sup>35</sup>

Pontua-se ainda o enfraquecimento dos parâmetros aplicados às AEIS não regulamentadas, implementados na perspectiva de exercer um mínimo controle do uso e ocupação do solo, diante da morosidade dos processos de regulamentação. O ponto de fragilização foi a liberação para novos remembramentos e desmembramentos de lotes, resultando em área de até 300 m<sup>2</sup>, sendo esse limite inexistente para equipamentos institucionais e para HIS localizados em vazios urbanos,<sup>36</sup> quando o PDN 2007 restringia tal operação de parcelamento do solo apenas para equipamentos institucionais e áreas verdes.<sup>37</sup> Sabe-se que o mecanismo da restrição ao remembramento cumpre a função de proteção social e ambiental no contexto das AEIS, e sua alteração pontual, arbitrada sem referência mínima aos condicionantes sociais e ambientais locais, afeta as AEIS, regulamentadas ou não.

O segundo padrão flexibilizado foi a fixação genérica de gabarito (7,5 m) e coeficiente de aproveitamento (1,2 – maior do que o básico adotado para o município) para a construção de HIS em terrenos vazios com mais de 400 m<sup>2</sup> em AEIS. Sem base de dados que a fundamente, a alteração desconsidera que a definição de parâmetros deve ser orientada pela regulamentação urbanística como processo que possibilita alterações dos padrões básicos definidos na lei vigente, a partir do conhecimento prévio das especificidades locais: aspectos sociais, ambientais, culturais e econômicos. Arbitrar padrões, na perspectiva de potencializar a construção no lote, sem considerar que a grande parte das AEIS está em áreas de fragilidade socioambiental, algumas, inclusive em ZPA ou no seu entorno, contradiz os princípios da função social da propriedade e da sustentabilidade ambiental definidos nas diretrizes do novo Plano.

<sup>35</sup> BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social?* Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

<sup>36</sup> Artigo 34.

<sup>37</sup> Inciso I do artigo 25.

Outra estratégia de enfraquecimento das AEIS é a escandalosa possibilidade de que 1% da comunidade local possa demandar ao Poder Legislativo a realização de plebiscito para redefinição dos limites ou extinção da AEIS<sup>38</sup> – que passaria a compor a Zona Adensável<sup>39</sup> –, desde que a renda predominante das famílias locais não ultrapasse os três salários mínimos. Apesar de manter menção à renda, quando se observa a leitura da conceituação das AEIS, ao contrário das definições postas nos Planos Diretores anteriores, quando a renda *predominante* de três salários mínimos por família era um de seus critérios definidores e, portanto, não excluía a existência de diferentes perfis socioeconômicos, a nova proposta as recoloca nos seguintes termos:

Porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.<sup>40</sup>

Nesse contexto de enfraquecimento do instituto da AEIS, registra-se a aprovação de duas propostas da Agenda Popular do Plano Diretor. A primeira delas é a inclusão de uma nova categoria de AEIS tipo 1: os territórios ocupados por comunidades tradicionais litorâneas responsáveis pela pesca artesanal reconhecida e apoiada pelas suas características de moradia e trabalho, praticadas em terra e mar, assegurando baixo impacto ambiental, conservação dos ambientes marinhos-costeiros e a subsistência das famílias envolvidas.<sup>41</sup> Essa nova categoria foi construída no processo de articulação popular-acadêmica promovida pelo Fórum Direito à Cidade – UFRN e a Rede MangueMar – Oceânica, a partir do *Seminário Orla de Natal em Debate: projetos, gestão e interesse socioambiental*, em 2019, e margeia faixas de orla marítima<sup>42</sup> e fluvial<sup>43</sup> das zonas Sul, Leste e Norte da cidade.

<sup>38</sup> §§2º, 3º e 4º do artigo 35.

<sup>39</sup> Zona Adensável é uma das duas porções do macrozoneamento do município e corresponde às áreas onde as condições do meio físico, a disponibilidade de infraestrutura e de acessibilidade às edificações e ao espaço público, e a necessidade de diversificação de uso possibilitem um adensamento maior do que aquele correspondente aos parâmetros básicos de coeficiente de aproveitamento. Enquanto o coeficiente básico do município foi fixado em 1,0, as Zonas Adensáveis podem alcançar potencial construtivo de até 5,0 vezes a área do terreno, a depender de sua localização.

<sup>40</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2022. p. 4.

<sup>41</sup> Conforme inciso IV do artigo 35.

<sup>42</sup> Praias de Ponta Negra, Miami, Artistas, Forte e Redinha.

<sup>43</sup> Canto do Mangue e Redinha.

A segunda proposta parcialmente considerada se refere à consolidação das AEIS compostas de áreas que concentram imóveis não edificados, subutilizados ou vazios e que estão em áreas dotadas de infraestrutura urbana, devendo ser prioritariamente destinadas à implementação de empreendimentos de HIS.<sup>44</sup> As novas AEIS tipo 2 já estavam presentes no PDN 2007;<sup>45</sup> no entanto, o Plano não definia com clareza os conceitos de imóveis vazios, não edificados e subutilizados, adicionados a partir da produção de pesquisas do DARQ-PPGAU/UFRN, *Dinâmicas socioespaciais e planejamento territorial: vazios urbanos e segregação urbana como reflexo do não cumprimento da função social da propriedade e da cidade*, cujos autores foram participantes voluntários dos GTs do processo de revisão do PDN. Apesar disso, como não espacializa os imóveis vazios ou delimita regiões prioritárias,<sup>46</sup> o Plano inviabiliza, de imediato,<sup>47</sup> a aplicação de instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade, como o Parcelamento, a Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, já que o Estatuto da Cidade explicita, para isso, a necessidade de que os terrenos estejam demarcados no Plano Diretor.

Sobre a última das diretrizes, coletivamente pactuadas pela agenda popular de revisão do PDN, destaca-se o problema da desvinculação dos processos de regularização fundiária da necessidade prévia de delimitação instrumento AEIS,<sup>48</sup> o que enseja que imóveis irregulares dos grupos sociais de alta renda possam ser facilmente regularizados, priorizando a concessão de títulos de propriedade em detrimento dos processos participativos para formulação do projeto de urbanização das AEIS e sua regulamentação.

É também questionável a possibilidade de utilização dos instrumentos que viabilizam, no caso de terras públicas, a transferência de propriedade, e não a concessão de uso. Com isso, evidenciam-se graves ameaças à permanência da população das AEIS nas áreas públicas, mas historicamente constituídas, e tendo em vista o cumprimento da função social da propriedade. Numa perspectiva de mercantilização das terras públicas, essa estratégia de regularização oferece vantagens claras para o mercado imobiliário interessado nas áreas protegidas.

<sup>44</sup> Conforme artigo 39.

<sup>45</sup> Conforme incisos IV e V do artigo 22.

<sup>46</sup> Seria possível que o Plano Diretor indicasse as zonas onde se deseja estimular o adensamento e nelas determinasse que os terrenos superiores a determinada área, por exemplo, 400 m<sup>2</sup>, onde o percentual edificado fosse inferior a 10% da área do terreno, seriam considerados AEIS tipo 2. O mesmo se aplicaria para o caso dos imóveis edificados, mas que não tivessem comprovação de uso há mais de três anos, o que poderia ser feito por meio de averiguação junto às concessionárias de água e energia. Ali, se aplicaríamos os instrumentos que visam ao cumprimento da função social da propriedade.

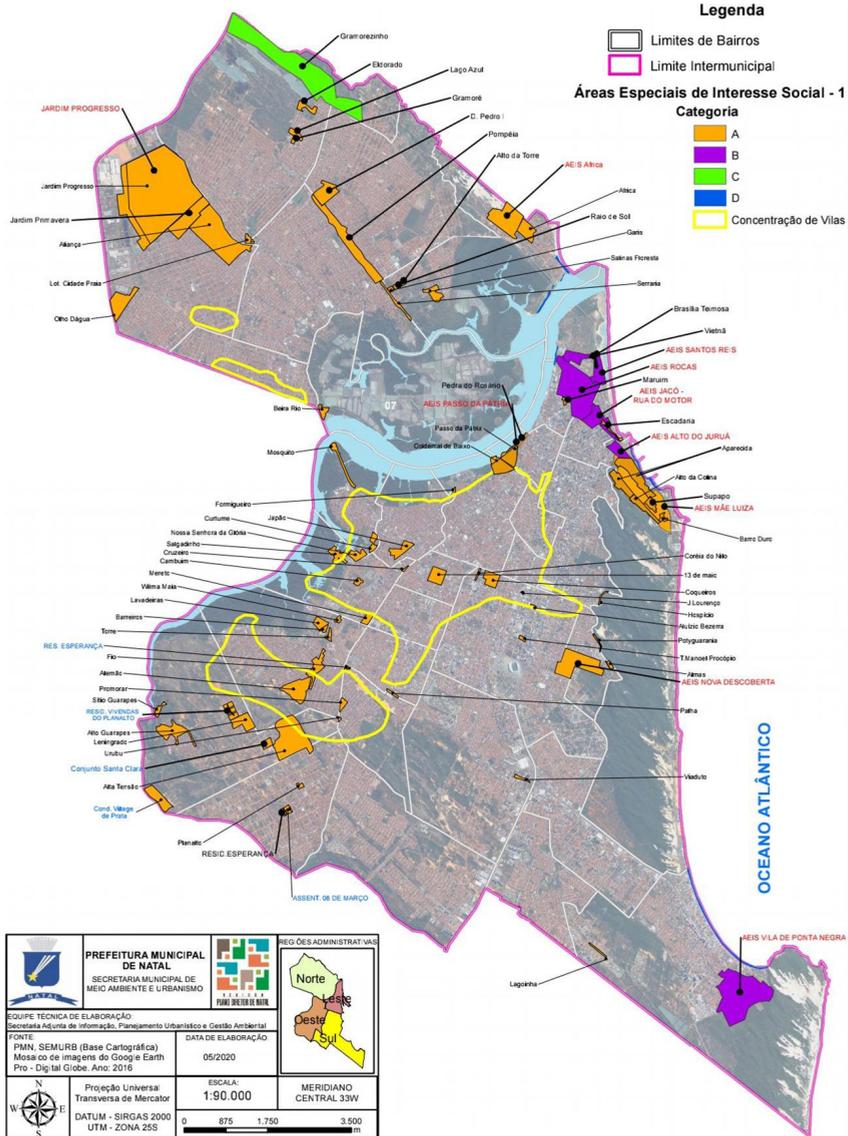
<sup>47</sup> Conforme o parágrafo único do artigo 39, o mapeamento e regulamentação dos terrenos das AEIS tipo 2 serão objetos de lei municipal específica posteriormente elaborada – sem prazo definido.

<sup>48</sup> §1º do artigo 43.

Com a obtenção do título de propriedade, é dada a inserção de terras públicas no mercado formal de terras e imóveis.

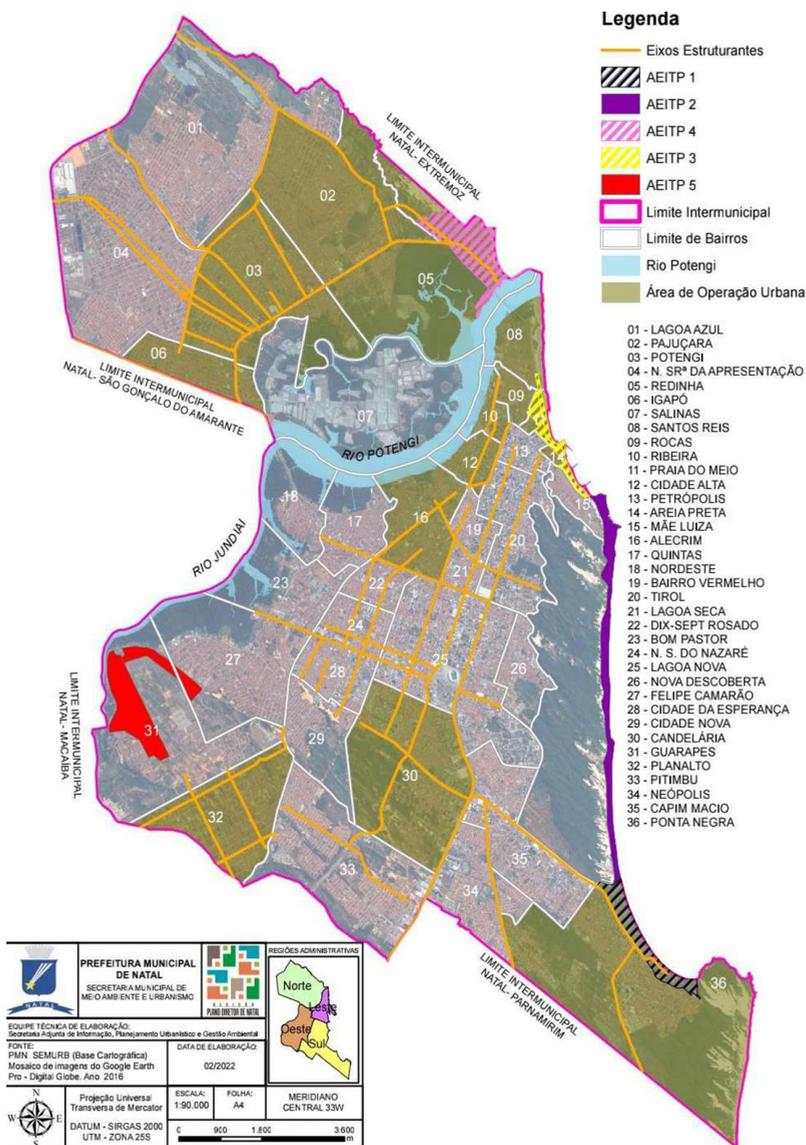
Relacionando o mapa das AEIS (figura 4) com o das Áreas de Operação Urbana (figura 5) definidas na lei vigente do Plano Diretor, verificam-se a gravidade e as ameaças que se evidenciam, sobretudo, nas medidas de desconstrução das AEIS verificadas no processo de revisão do Plano Diretor.

Figura 4 – Áreas Especiais de Interesse Social – Plano Diretor (Lei nº 208/2022)



Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 2022. Editada pelos autores.

Figura 5 – Áreas de Operação Urbana – Plano Diretor (Lei nº 208/2022)



Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 2022. Editada pelos autores.

Concluindo, identifica-se que as medidas de desconstrução das AEIS, de forma estrutural, prevaleceram na aprovação do Plano Diretor de Natal, Lei nº 208/2022, evidenciando o grave retrocesso à efetivação do direito à moradia em Natal, cujos esforços normativo-institucionais vêm sendo desenvolvidos notadamente a partir do PDN 1994. Em que pesem os conflitos e as contradições registradas nos percursos

de revisão de Planos Diretores, tanto em 1994 quanto em 2007, identifica-se que houve avanços nessas quase três décadas decorridas, sobretudo quanto ao reconhecimento dos assentamentos de origem informal no município. A permanência, no tempo, das AEIS Vila de Ponta Negra, Mãe Luiza, Rocas, Jacó-Rua do Motor, Brasília Teimosa e Santos Reis, por exemplo, que reúnem aproximadamente 34.146 habitantes e cujas formações datam, em média, dos anos de 1960, é um indicador da importância desse instrumento para permanência dessas populações em áreas centrais e para a dinâmica da cidade.

### **3 Áreas Especiais de Interesse Social: experiências de revisão nos Planos Diretores, limites e alcances na defesa de territórios populares em Natal**

A reflexão sobre as experiências de aplicação das Áreas Especiais de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal desde 1994 evidencia a potencialidade do instrumento como possibilidade efetiva para o fortalecimento dos processos de luta pela defesa de territórios populares. Analisando o período de aplicação da AEIS nos Planos Diretores entre 1994 e 2015, constata-se que a efetividade do instrumento é função, entre outros aspectos, do contexto político-institucional e da participação e luta social. Nesse período, foi possível identificar que, em meio às pressões, conflitos de interesses e disputa de terras inerentes aos processos de elaboração/revisão de Planos Diretores, o debate sobre as AEIS exigiu ampliar o conhecimento sobre a informalidade e a precariedade habitacional de Natal, que, para além do dado técnico, contribuiu para dar visibilidade à violação de direitos, bem como empoderar e dar voz aos sujeitos que sofrem essas violações.

Nesse período, o município de Natal foi capaz de aprofundar e pactuar categorias de AEIS, incluindo a diversidade dos territórios populares no planejamento. Porém, a exemplo dos demais instrumentos do Plano Diretor que exigiam regulamentação, a AEIS caminhou de forma lenta desde 1994 e, com isso, tem revelado a urgência de elaboração de um plano de gestão. Cada vez mais, as ações de regularização fundiária plena, urbanização, fiscalização – sobretudo nas áreas em situação de risco – se fazem de maneira pontual e descontinuada, quando ocorrem. A experiência de Natal evidenciou também que, em contextos de realização das políticas urbana e habitacional em nível nacional sob uma visão de direitos, conforme foi visto nesse período, em que pesem todas as contradições e todos os conflitos, foram significativas as ações federais, por exemplo, de incentivo aos processos participativos nos Planos Diretores e à definição do sistema de habitação de interesse social, com participação social. Ressalta-se a necessidade de recuperar e priorizar os mecanismos de vinculação entre a questão fundiária, ancorada nas

potencialidades das AEIS, e os projetos arquitetônicos e urbanísticos propostos para essas áreas.

A partir de 2016, viu-se que o contexto político de esvaziamento das políticas públicas e de aprofundamento das políticas neoliberais resultou numa ruptura com o processo de elaboração/revisão dos Planos Diretores em Natal. O alinhamento da gestão pública com os princípios de mercantilização da terra e com a agenda do mercado imobiliário, num contexto de simulações/encenação de processo participativo, definiu um patamar de desafios sem precedentes para a gestão dos espaços especiais em Natal, em particular para AEIS.

A discussão apresentada sobre a revisão do Plano Diretor entre 2017 e 2022 evidenciou o ambiente de resistência, fragilidades e/ou indiferenças do poder público<sup>49</sup> na regulamentação dessas áreas, na construção de planos e projetos para sua urbanização ou, mesmo, na aprovação de critérios autoaplicáveis para a minimização da especulação imobiliária nesses territórios.

Observam-se, diante da postura da municipalidade, riscos para as áreas mais vulneráveis, que são exatamente aquelas que “atravessam” os objetivos dos novos investimentos do mercado. Isso, por sua vez, alimenta as críticas ao instrumento AEIS pela suposta ineficácia no atendimento ao objetivo de garantir o respeito ao lugar dos pobres nas cidades diante da produção e apropriação desigual do espaço no Brasil. Nesse sentido, as situações de risco comparecem bem mais nas iniciativas de remoção em projetos de reestruturação urbana, com objetivos de higienização social, do que como componente de uma política urbana de inclusão e justiça socioterritorial.

Com o distanciamento do processo vivenciado, as conclusões aqui esboçadas serão paulatinamente revisitadas e aprofundadas à medida que o novo normativo seja posto em prática e suas consequências sejam evidenciadas. Sabe-se, no entanto, que não se trata de um movimento isolado. A troca de experiências com outras redes institucionais e de ativistas mobilizados nos processos de revisão de Planos Diretores já realizados, como em Recife, e em trânsito, como em Fortaleza, por exemplo, mostra uma teia articulada de retrocessos que se espera desatar a partir da guinada institucional em nível federal e seus rebatimentos em nível local.

Mesmo diante de um relato de perdas, a análise aqui desenvolvida busca gerar subsídios para o debate técnico-social engajado no fortalecimento de ações de formação, apoio e resistência de comunidades afetadas, em especial grupos e organizações sociais que participaram diretamente do último processo de revisão

<sup>49</sup> ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social: la gestion de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal-RN-Brasil*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidad de Barcelona. Barcelona, 2013.

do Plano Diretor de Natal. Entende-se que a construção e aprofundamento dessas articulações é condição necessária para que se recuperem, na política urbana local, os compromissos constitucionais pelos quais a AEIS poderá ser potencializada e cumprir a sua função de inclusão e permanência das populações em seus territórios historicamente constituídos.

---

**Areas of Special Social Interest: trajectory and perspectives for the effectiveness of rights in the city of Natal/RN**

**Abstract:** Established in the Master Plan of Natal since 1994, the Areas of Special Social Interest (AEIS) have been ensuring advances in the consolidation of informal settlements and in the conditions of permanence of populations with income of up to 03 minimum wages in their territories. The movements of suppression and flexibility of the instrument motivate the article analysis of its trajectory in the municipality, based on the academic performance in dialogue with organizations and social movements, within the scope of the Universidade Federal do Rio Grande do Norte. The article highlights the latest review of the MPN, considering the follow-up carried out by the Fórum Direito à Cidade. In conclusion, it discusses challenges for the consolidation of the AEIS, noting contradictions between the municipal urban policy, which has driven the full commodification of urban land in Natal, and the prospects for resuming the public policy agenda at the federal level, within the framework of rights, the from 2023.

**Keywords:** Areas of special social interest. Master plan. Social participation. Housing rights. Natal.

---

## Referências

ALFONSIN, Betânia Moraes de; LOPES, Debora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone de Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. *Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano*, Niterói, v. 7, n. 16, p. 229-254, jan./abr. 2020.

ANDRADE, Sarah de Andrade; SILVA, Rodrigo. A extensão universitária e a luta pelo direito à cidade na revisão do plano diretor de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (Orgs.). *Gestão urbana, projetos e política territorial*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 228-319.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social: la gestion de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal-RN-Brasil*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidad de Barcelona. Barcelona, 2013.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; BRASIL, Amíria Bezerra; LEÔNÍCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima; SILVA, Rodrigo. O novo plano diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? In: SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (Orgs.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos no Município de Natal. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social*. São Paulo: Pólis, 1997.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; LIMA, Huda Andrade Silva de; WANDERLEY, Marcelo Uchoa; CASTRO NETO, Firmino. Os rumos do (novo) plano diretor de Natal: o que muda nas áreas especiais de interesse social? Parte 5. *Boletins semanais do observatório das metrópoles*, 09

dez. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-nas-areas-especiais-de-interesse-social-parte-5/>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BONDUKI, Nabil (Org.). *A luta pela Reforma Urbana no Brasil: Do Seminário de habitação e Reforma Urbana ao Plano diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social?* Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. 92p. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2018.

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôlopes, 2011.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros; SILVA, Miss Lene Pereira da; LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. A geografia da desigualdade digital escancarada pela pandemia. *Carta Capital*, 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-geografia-da-desigualdade-digital-escancarada-pela-pandemia/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

FÓRUM DIREITO À CIDADE. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. *Nota de Repúdio à Minuta do Plano Diretor de Natal*. 2020. Disponível em: <https://www.sinasefern.org.br/nota-de-repudio-a-minuta-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal*. Natal metrôlope 2020. Diagnóstico para o plano estratégico. Natal Metrôlope 2020. Relatório geral. v. 1. Produtos 4 e 5. FADE: Recife, 2006. Disponível em: [https://www2.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/Produtos\\_4\\_e\\_5.pdf](https://www2.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/Produtos_4_e_5.pdf). Acesso em: 10 fev. 2023.

IPLANAT. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação 1993/96*. Natal, 1996.

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade e; BRASIL, Amíria Bezerra; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 115-148, jul./dez. 2020.

NATAL. *Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOMNatal, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2022. Disponível em: [https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom\\_20220308\\_extra\\_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf](https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20220308_extra_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf). Acesso em: 07 mar. 2023.

NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007. Disponível em: [https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24\\_Plano\\_Diretor.pdf](https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24_Plano_Diretor.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

NATAL. *Lei nº 3.175, de 29 de fevereiro de 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-territorial de Natal. Natal: DOMNatal, 1984.

NATAL. *Processo de elaboração do plano local de habitação de interesse social – PLHIS*. Etapa 01 - Proposta metodológica. Natal, 2011. Disponível em: [www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br). Acesso em: 5 abr. 2020.

NATAL. Instituto de planejamento urbano de natal. *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação 1993/96*. Natal, 1993.

ROSSI, Pedro. Boiadas urbanísticas: a pandemia se tornou uma janela de oportunidades para o mercado imobiliário pressionar o poder público. Entrevistadora: Patricia Fachin. *Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, out. 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/613600-boiadas-urbanisticas-a-pandemia-se-tornou-uma-janela-de-oportunidades-para-o-mercado-imobiliario-pressionar-o-poder-publico-entrevista-especial-com-pedro-rossi>. Acesso em: 02 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. *Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal*. Relatório Produto 2. UFRN/FUNPEC: Natal, 2004. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorio/phis2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

VEREADORES participam de seminário da Fecomércio sobre plano diretor de Natal. *Câmara Municipal de Natal*, 2021. Disponível em: <https://www.cmnat.rn.gov.br/noticias/2248/vereadores-participam-de-seminario-da-fecomercio-sobre-plano-diretor-de-natal>. Acesso em: 26 fev. 2023.

---

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

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; ANDRADE, Sarah de Andrade e; GOMES, Cicero Wildemberg Matias. Áreas Especiais de Interesse Social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 255-282, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART10

---

## SEÇÃO IV – DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

### ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?

#### **Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas**

Professora do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design DAUD/UFC desde 2009. Foi bolsista da comissão Fulbright durante o mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade de Illinois (2001-2003) e obteve o título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UNB) em 2009. *E-mail:* clarissa@arquitetura.ufc.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9268-5745>.

#### **Guilherme Bezerra Barbosa**

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Advogado. *E-mail:* guilhermebezerrabarbosa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4876-9495>.

#### **Harley Sousa de Carvalho**

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Docente do Centro Universitário Christus. Advogado. *E-mail:* harleyjus@gmail.com.

---

**Resumo:** A regularização fundiária representa um complexo desafio tanto para a sociedade quanto para o poder público, de modo que o interesse social e acadêmico sobre a temática está em constante renovação. Em face do afirmado, este trabalho realiza pesquisa com o propósito de verificar as (im) possibilidades de conciliação entre os instrumentos previstos na REURB e as Zonas Especiais de Interesse Social. Para tanto, verificam-se os fundamentos teóricos dos instrumentos, suas definições legais e acadêmicas e as possibilidades de disputa sobre suas significações através das práticas sociais e institucionais. A pesquisa foi de natureza qualitativa, empregando os procedimentos de revisão de literatura e de estudo de caso com foco na realidade de Fortaleza. Os resultados obtidos indicam que uma visão hermenêutica adequada da REURB deveria conduzir seus instrumentos para os fins da reforma urbana e aproximá-los da ZEIS. Contudo, as práticas institucionais de poder no caso estudado parecem indicar um deliberado afastamento.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Zonas Especiais de Interesse Social. REURB. Direito à moradia. Reforma urbana.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Os (des)caminhos da regularização fundiária no Brasil – 3 Os fundamentos teóricos das ZEIS e da REURB – 4 Resignificando os instrumentos da REURB à luz dos fundamentos da reforma urbana: é possível? – 5 O caso de Fortaleza: ZEIS ou REURB? 6 Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

O presente trabalho tem como objetivo contribuir com a construção de interpretação adequada e sistêmica dos instrumentos de regularização fundiária urbana presentes no ordenamento jurídico brasileiro, considerando o contexto de mudanças dos paradigmas dos instrumentos de política urbana que estão sendo consolidados e aplicados nas mais diversas cidades do país.

Sob uma perspectiva reducionista, mas útil para os objetivos da presente pesquisa, é possível afirmar que, no Brasil, desde meados da década de 1970, movimentos populares se articularam em torno de uma agenda pela reforma urbana, a qual teve na Emenda Popular pela Reforma Urbana (EPRU), apresentada no âmbito do processo da Assembleia Nacional Constituinte,<sup>1</sup> talvez, seu principal marco. Desidratada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a agenda que deu origem à EPRU só veio a se consolidar com mais vigor quando da promulgação da Lei Federal nº 10.257, de 2001 – o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, com efeito, é apenas um exemplo de desenvolvimento normativo e institucional que pode ser atribuído a esse ciclo de construção e consolidação do direito urbanístico no Brasil.<sup>2</sup> Não obstante, em meados da década de 2000, as conquistas da agenda pela reforma urbana passaram por um nítido processo de esvaziamento e desconfiguração, ao qual Maricato se refere com a expressão “fim de um ciclo”.

Por outro lado, já na década de 2010, parece ter ganhado musculatura uma espécie de “novo ciclo” de produção de normas e instituições urbanísticas, cujo pináculo pode ser identificado na Lei Federal nº 13.465 de 2017, a Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB), diploma normativo que se tornou referência para a matéria em âmbito nacional. A própria exposição de motivos da Medida Provisória nº 759, de 2016, é explícita em afirmar que parte do objetivo da REURB é formalizar situações de fato para que a terra ocupada ilegalmente possa ser incluída no sistema financeiro e econômico, possibilitando a geração de renda e o aperfeiçoamento de direitos de propriedade. Trata-se de inspiração direta na obra

<sup>1</sup> LAGO, Paulo Cesar do. *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

<sup>2</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Vozes, 2014.

do economista peruano Hernando de Soto,<sup>3</sup> notório defensor da tese de que a formalização da titularidade das terras seria medida determinante para que países subdesenvolvidos dinamizassem a sua economia.

As questões enfrentadas pelos autores deste trabalho, portanto, são: como os juristas devem interpretar os instrumentos consolidados a partir de adoção de teses liberais em âmbito econômico e fundiário se a espinha dorsal do direito urbanístico brasileiro se consolidou com base em outro momento histórico? O que isso implica na aplicação das Zonas de Interesse Social (ZEIS) no Brasil, instrumento idealizado no âmbito da agenda da reforma urbana?

As ZEIS possivelmente são um dos mais profundos instrumentos de participação popular e gestão da terra urbana no Brasil. A sua concretização pressupõe restrições aos direitos de propriedade, governança popular, interferência do Estado em diversos aspectos em questões fundiárias, além do fato de que o instrumento contém inúmeras promessas de um processo profundo de vivência diversa em relação à própria cidade em si. A REURB, por outro lado, embora, em tese não incompatível com as ZEIS (talvez sendo até complementar), possibilita aos gestores públicos a realização de intervenções muito mais simples e de retorno político imediato, pois a regularização fundiária, no âmbito da REURB nos moldes atuais, prescinde, em primeiro momento, de uma atuação profunda do Estado além da efetiva titulação do imóvel.

Para buscar responder a essas questões, os autores empreenderam pesquisa documental e esforço teórico no sentido de propor a interpretação jurídica sistêmica adequada à legislação urbanística pátria. Como forma de consolidar as premissas que sustentam a conclusão deste trabalho, utilizaram-se exemplos de casos concretos, notadamente no que diz respeito ao município de Fortaleza, capital do Ceará. Nos tópicos seguintes, estruturam-se os argumentos que dão origem à conclusão exposta neste trabalho: a de que os instrumentos da REURB devem ser interpretados sob a luz da agenda da reforma urbana, a qual, por sua vez, deu origem à base sobre a qual foi construído o direito urbanístico brasileiro pós-CF/88.

## 2 Os (des)caminhos da regularização fundiária no Brasil

Entender as bases e motivações para a existência de um amplo debate em torno da regularização fundiária no Brasil demanda, necessariamente, a consideração da acelerada urbanização brasileira. Segundo Milton Santos,<sup>4</sup> o Brasil sofreu profunda transformação no perfil dos assentamentos humanos, pois, no início da

<sup>3</sup> DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. London: Black Swan, 2001.

<sup>4</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993. p. 29.

década de 1940, o Brasil apresentava uma taxa de urbanização de 26,35%, enquanto passou a indicar, na década de 1991, uma taxa de 77,13%.

A citada velocidade com a qual o Brasil se urbanizou não decorreu de um amplo projeto de urbanização nacional, calcado em um planejamento amplo e compreensivo que conectaria urbanização, industrialização e modernização nacional. Como escrito por José Borzacchiello da Silva,<sup>5</sup> ao analisar a pobreza urbana na Região Metropolitana de Fortaleza no início da década de 1990, a classificação de Fortaleza como grande cidade não poderia implicar na interpretação de que existiria ou estaria estruturada uma rede urbana. Nas palavras do autor, caso fosse uma rede urbana, Fortaleza teria um espaço organizado onde a sua zona de influência seria transformada e beneficiada pela existência de uma grande cidade.

Apesar de problema presente em todo o território nacional, os avanços em termos de regularização fundiária ocorreram primeiramente em âmbito local e municipal. Foi o caso do Programa de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) na cidade de Recife, capital do estado de Pernambuco,<sup>6</sup> que passou a propor uma nova abordagem para os assentamentos informais para além dos preconceitos e estigmas da ilegalidade e da marginalidade.

As experiências de aplicação das ZEIS continuaram durante a década de 1990, sobretudo em gestões conectadas ao ideário da reforma urbana, ainda que sem uma legislação nacional que realizasse uma definição homogênea do instrumento e em meio ao longo e conflituoso debate sobre o Projeto de Lei do Senado nº 181/1989, que, após a aprovação, viria se tornar o Estatuto da Cidade.<sup>7</sup>

Em 1999, as ZEIS, ainda que com uma leve diferença terminológica, são citadas pela primeira vez em legislação federal. Foi na Lei nº 9.785/99, que alterou a Lei nº 6.766/79. A referida lei, entre outras disposições, estabeleceu os requisitos para a infraestrutura básica dos parcelamentos dos solos situados em Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) criadas por lei.<sup>8</sup>

Posteriormente, em 2001, as Zonas Especiais de Interesse Social são indicadas no inciso V do artigo 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. O mencionado artigo 4º apresenta uma série de instrumentos jurídicos e políticos, tais como a concessão de direito real de uso;

<sup>5</sup> SILVA, José Borzacchiello. *Quando os incomodados não se retiram*: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992. p. 107.

<sup>6</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 493.

<sup>7</sup> BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE* (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002. Disponível em [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 20 fev. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL, Armíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS*: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 11.

concessão de uso especial para fins de moradia; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e usucapião especial de imóvel urbano. Contudo, diferentemente de alguns desses instrumentos, não há maior detalhamento sobre as ZEIS.

Tratamento mais detalhado somente aparecerá na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Ainda que de forma muito simples e objetiva, o inciso V do artigo 47 definia uma ZEIS como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. A referida lei também apresentava outros instrumentos importantes para a regularização fundiária, tais como a legitimação da posse e a demarcação urbanística.

Em 2012, foi editada a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Essa lei foi elaborada no contexto de inúmeras tragédias urbanas decorrentes de enchentes e deslizamentos, determinantes para que a referida lei instituisse a política, o sistema e o conselho nacional de proteção da defesa civil. O artigo 26 do diploma normativo realizou modificações no Estatuto da Cidade ao dispor que tanto os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos como aqueles que pretendam ampliar o seu perímetro urbano devem prever e demarcar Zonas Especiais de Interesse Social.

Como é possível visualizar, de 1999 até 2012, a legislação federal relacionada à regularização fundiária aprofundava cada vez mais a importância jurídica das ZEIS para a habitação de interesse social. Contudo, a centralidade desse instrumento viria a ser desbancada nos anos seguintes.

Em primeiro lugar, as ZEIS perderam centralidade no âmbito da execução do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse programa foi responsável por significativo aporte orçamentário em política habitacional; contudo, seu planejamento e execução passaram a envolver agentes financeiros, tais como a Caixa Econômica Federal, e empresas do setor da construção civil. Nessa correlação de forças, o município perdeu protagonismo na execução da política habitacional, concentrando-se em dar aporte institucional à viabilização do Minha Casa Minha Vida (ROLNIK, 2015, p. 307-308). Esse novo cenário e essa nova constelação de interesses impactaram diretamente na efetivação das ZEIS. Enquanto esta prioriza uma reestruturação urbana que envolve assentamentos informais consolidados e combate aos vazios urbanos, o que envolve um engajamento com a sociedade e um processo de lenta maturação, o Minha Casa Minha Vida passou a executar um programa massificado de construção de unidades habitacionais, ainda que não plenamente adequadas do ponto de vista social e urbanístico.

Já em 2016, é editada a Medida Provisória nº 759 pelo presidente Michel Temer, a qual passou a dispor sobre a regularização fundiária de núcleos urbanos informais. A referida medida provisória foi, após algumas alterações efetivadas pelo Congresso Nacional, convertida na Lei nº 13.465, de 2017, a Lei da REURB.

A Lei da REURB foi enfática ao dispor, no artigo 18, a sua não vinculação com as Zonas Especiais de Interesse Social. Em acréscimo, a referida lei passou a regulamentar a regularização fundiária tanto para núcleos urbanos informais de população de baixa renda (REURB-S) como para núcleos urbanos formais que não se enquadrem nessas características. Outra modificação de relevo foi a previsão de que a legitimação de posse se tornaria conversível em direito real de propriedade, disposição inexistente na Lei nº 11.977.

### 3 Os fundamentos teóricos das ZEIS e da REURB

Dado o exposto no tópico precedente, é necessário indicar que as legislações correspondentes às ZEIS e à REURB não se diferenciam, apenas, por atenderem a conjunturas políticas diferentes, mas também por possuírem fundamentos e motivações teóricas diversas. Ademais, as variações teóricas importam dado que podem influenciar a forma de interpretar e aplicar os referidos instrumentos, o que impactará em termos de política habitacional e de direito à moradia adequada.

As ZEIS consistem em instrumento jurídico-urbanístico cuja concepção e amadurecimento ocorreram no contexto do ideário da reforma urbana, que objetivou a alteração do paradigma de como a questão das favelas seria tratada pela administração pública. De acordo com Lima *et al.*, ZEIS é uma manifestação concreta e autolimitadora para o município que a institui, regulando a função social da propriedade privada ou pública, bem como afetando a destinação para moradia social.<sup>9</sup>

O ideário da reforma urbana começa a ser amadurecido no Brasil após a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ocorrido em Petrópolis, Rio de Janeiro, no ano de 1963.<sup>10</sup> Esse ideário era uma variação específica de uma discussão mais ampla dentro do debate das reformas de base, as quais também incluíam proposições específicas para o âmbito agrário.<sup>11</sup> Ainda sobre a reforma urbana, o movimento nacional que a encampou passou a objetivar um conjunto

<sup>9</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 233-249, jan./jun. 2021, p. 236-237.

<sup>10</sup> SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 156.

<sup>11</sup> LAGO, Paulo Cesar do. *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010, p. 170.

articulado de políticas públicas, orientado para redução da injustiça social e democratização das cidades.<sup>12</sup>

A diversidade de atores sociais e políticos engajados na reforma urbana torna difícil a definição de um referencial teórico comum; porém, podemos destacar, sem excluir outros nomes, os autores Henri Lefebvre,<sup>13</sup> David Harvey<sup>14</sup> e Manuel Castells. Os dois primeiros, orientados a uma crítica da cidade capitalista, vislumbram a necessidade de resgate do valor de uso da cidade e a importância de submeter o excedente produtivo ao controle popular. Castells, ao seu turno, enfatiza a importância dos novos movimentos sociais urbanos nas lutas por emancipação e cidadania na segunda metade do século XX.

Contudo, o movimento nacional da reforma urbana não foi uma simples aplicação prática de proposições teóricas, pois o próprio movimento construiu com o seu fazer os seus princípios orientadores da reforma urbana. Desse modo, a significação política das pautas sociais foi elaborada na imanência das lutas e das necessidades dos movimentos sociais. No lastro da lição de Viveiros, o movimento formou “um campo de contestação das desigualdades sociais nas cidades e de construção propositiva de política urbana no país”.<sup>15</sup>

Assim, por exemplo, através das ZEIS, buscava-se, em linhas gerais, substituir as diretrizes de remoção das favelas para a sua incorporação às cidades, representando um necessário suplemento à Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Essa lei, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece que, “salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social”, este deverá ter área mínima de 125 m<sup>2</sup> e frente mínima de 5 m<sup>2</sup>.

Inobstante as razões estruturais e de habitabilidade do lote mínimo, a definição de área e frente mínima contraria as práticas construtivas de diversas regiões no país, sobretudo a de regiões carentes e de favelas.<sup>16</sup> Desse modo, o estabelecimento de regras e diretrizes específicas através do uso da ZEIS para algumas regiões tornou-se fundamental para a viabilização da regularização de tais moradias.

<sup>12</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Op. cit.*, p. 150.

<sup>13</sup> LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008. p. 52.

<sup>14</sup> HARVEY, D. *Rebel cities: from the right to the cities to the urban revolution*. London: Verso, 2012. p. 23.

<sup>15</sup> VIVEIROS, Livia. *Direito à cidade e hegemonia: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo*. Belém: ANPUR: Salvador: EDUFBA, 2020, p. 53.

<sup>16</sup> Gouvêa e Ribeiro, descrevem a lei de parcelamento e sua relação com a regularização fundiária nos seguintes termos: “A Lei Federal nº 6766/79 foi, sobretudo, pensada a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano, produzindo lotes para o mercado formal. Apesar de estabelecer a possibilidade de parâmetros urbanísticos reduzidos para os parcelamentos de baixa renda, não possui os requisitos urbanísticos e ambientais suficientes, no sentido de viabilizar a regularização fundiária do enorme passivo sócio-ambiental existente no país”. GOUVEA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e a Regularização Fundiária Sustentável: Novos conceitos urbano-ambientais. In: *Anais do XII Nacional da Associação Nacional dos Planejadores Urbanos (ANPUR)*, v. 12 n. 1, Belém, 2007, p. 4.

Para a continuidade da análise ora empreendida, apresenta-se uma noção de Zona Especial de Interesse Social. Segundo Lígia Maria Casimiro Melo,<sup>17</sup> uma ZEIS é:

[...] uma demarcação territorial de categoria especial que permite ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento levada pela necessidade vital de conseguir um local para moradia. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização fundiária, urbanística e ambiental dos assentamentos.

Como realçado na lição apresentada, as ZEIS são regiões nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento, representando uma dificuldade de conformação com os padrões de zoneamento e de loteamento presentes na legislação vigente. Desse modo, as ZEIS visam à criação de um padrão de regularização fundiária para integrar certas regiões à infraestrutura urbana e à garantia da segurança jurídica e dos serviços públicos a uma parcela da população que atuou em evidente estado de necessidade social.

Como instrumento conectado à reforma urbana, as ZEIS devem implicar a realização de obras de infraestrutura sob responsabilidade do poder público (conforme a inteligência do revogado artigo 55 da Lei nº 11.977, de 2009) e sua gestão compartilhada com a sociedade, através da criação e eleição de conselho gestor que garantisse à comunidade envolvida na regularização autonomia e poder institucional para modelar as ações que seriam executadas.

Outro componente fundamental para a execução das ZEIS é sua conexão com o mapeamento e combate dos vazios urbanos em regiões dotadas de infraestrutura, o que torna as ZEIS não apenas uma política habitacional, mas também mecanismo orientado a assegurar a função social da propriedade.

A REURB, por sua vez, adota outros referenciais e perspectivas para a regularização fundiária, pois ela propõe a garantia da regularização jurídica de áreas ocupadas irregularmente, sem condicioná-la à participação social no controle da política pública e sem incluir o combate aos vazios urbanos como uma das estratégias de consecução do direito à moradia. Ainda que não impeça uma regularização fundiária em sentido amplo que compreenda ações urbanísticas, jurídicas e sociais, a REURB torna todas essas dimensões acidentais e não essenciais para o seu processo de regularização. Nesse sentido, o artigo 18, §2º, da Lei da REURB é expresso ao informar que “a REURB não está condicionada à existência de ZEIS”.

<sup>17</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 188.

A lógica da REURB está fundada numa concepção mais liberal de regularização que ganhou força nas últimas décadas, seja por mudanças legislativas, seja pela proposição de órgãos de fomento. Através da REURB, a regularização deixa de ser blindada por estratégias que visam capturar a área regularizada para atender às expectativas de ganho do mercado imobiliário e passa a ser compreendida como uma liberação de ativo.

A configuração de um produto imobiliário não decorre apenas de uma ação do mercado. O produto passa a depender da execução de uma série de mecanismos, que inclui a formalização jurídica, a possibilidade de ser transacionado via contratos (os quais dependem da existência de objeto lícito) e a incidência de complexos modos de financiamento que, para redução dos riscos, dependem da regularidade da terra. Regularizar passa a ser visto como disponibilização de ativos.

A ideia de regularização fundiária como disponibilização de ativos foi fortalecida pela visão econômica liberal de Hernando de Soto.<sup>18</sup> Conforme o seu clássico, *Mistério do capital*, Soto defendeu que a população dos assentamentos informais não consegue alcançar melhores condições de vida por, entre outros fatos, ter dificuldade de acesso a crédito e pela ausência da capital para a execução de atividades econômicas. Contudo, o autor entende que essa ausência de capital para as famílias mais pobres pode ser superada através da compreensão de que elas já são detentoras de capital através da posse de suas terras e casas.

Ainda com De Soto, a dificuldade estaria em transformar o capital morto (a posse efetiva de um bem que não pode ser transacionado ou dado em garantia em virtude de sua irregularidade) em capital ativo (um bem regularizado e plenamente transacionável). Qualquer medida que bloqueasse a transação da área regularizada implicaria num capricho paternalista da legislação urbanística.<sup>19</sup> Essa concepção de regularização fundiária foi executada em diversos países, com destaque para o Peru, país natal de De Soto.<sup>20</sup>

Destacam-se na tabela abaixo as principais alterações no que diz respeito à regularização fundiária quando se analisam a Lei nº 11.977, de 2009, e a Lei nº 13.465, de 2017.

<sup>18</sup> DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. London: Black Swan, 2001. p. 7.

<sup>19</sup> *Op. cit.* p. 34.

<sup>20</sup> CLICHEVSKY, Nora. ¿La regularización urbana mejora las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos en Latinoamérica?. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, jul./dez. 2010.

Quadro 1 – Lei nº 11.977 x Lei nº 13.465: comparação dos marcos legais

(continua)

Tema	Lei nº 11.977	Lei nº 13.465
Conceito de regularização	Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.	Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
Legitimados	Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por: I - seus beneficiários, individual ou coletivamente; e II - cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.	Art. 14. Poderão requerer a REURB: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público.
Previsão de regularização de interesse social	Sim.	Sim.

(continua)

Tema	Lei nº 11.977	Lei nº 13.465
Previsão de regularização de interesse específico	Sim.	<p>Sim. Destacamos as seguintes permissões legais:</p> <p>Art. 33, §1º, inciso III - na REURB-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.</p> <p>Na REURB-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.</p> <p>Art. 84. Os imóveis da União objeto da REURB-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>
Legitimação de posse	<p>Sim.</p> <p>Art. 47, inciso IV: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.</p>	<p>Sim.</p> <p>Art. 11, inciso VI: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.</p>

(conclusão)

Tema	Lei nº 11.977	Lei nº 13.465
Previsão de legitimação fundiária	Não.	Sim. Art. 11, inciso VII: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB.
Demarcação urbanística	Sim. Art. 47, inciso IV: Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.	Sim. Art. 11, inciso IV: Procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

É importante pontuar que o processo de disputa de concepções não se consolida por marcos legais, mas é, na verdade, constante. Há sempre um movimento de interpretação e de reinterpretção dos institutos jurídicos pelos diversos atores envolvidos na construção do direito. No caso dos marcos da regularização fundiária, esse processo também ocorre, como se pode verificar no comparativo entre a Lei nº 11.977 e a Lei nº 13.465. Inegavelmente, boa parte da lógica que estruturou a Lei nº 13.465 já estava presente na Lei nº 11.977, o que sugere, por sua vez, que a influência dos movimentos que construíram a agenda da reforma urbana já estava substancialmente mitigada no final da década de 2000, como apontam, inclusive, Maricato<sup>21</sup> e Rolnik.<sup>22</sup>

Entretanto, a legislação de 2017 revela um avanço mais acentuado em termos de privatização do solo urbano, dado que pontua em diversos momentos a possibilidade de regularização fundiária sobre imóveis públicos. Enfatiza-se, ainda, que a Lei da REURB estabelece instrumento de regularização conversível em título pleno de propriedade privada, o que mitiga as possibilidades de gestão coletiva dos territórios regularizados.

<sup>21</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2014.

<sup>22</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

## 4 Resignificando os instrumentos da REURB à luz dos fundamentos da reforma urbana: é possível?

Estabelecidos e explicados os padrões teóricos e jurídicos aplicáveis às ZEIS e à REURB, cabe a reflexão sobre a possibilidade de resignificar os instrumentos da REURB à luz dos fundamentos da reforma urbana. Colocada em outros termos, a pergunta consiste em saber se os instrumentos estabelecidos na Lei da REURB podem ser mobilizados para executar uma regularização fundiária que seja consentânea com moradia adequada e com o controle democrático sobre a propriedade urbana imobiliária.

Apresentar essa questão se justifica por razões estratégicas. Ainda que, em 2022, a vitória eleitoral tenha sido de uma candidatura que historicamente foi receptível às demandas dos movimentos sociais urbanos – tomando aqui a receptividade como algo diverso do pleno atendimento –, é difícil vislumbrar, em curto período, uma total redefinição do marco legal da regularização fundiária. Logo, é factível que, a curto e médio prazo, o material normativo de referência dos processos de regularização ainda seja o da REURB, o que impõe uma necessidade de reorientar a referida lei para propósitos diferentes daqueles que a fizeram originar.

O processo de resignificação de instrumentos não implica numa estratégia inédita no âmbito da questão urbana. Como casos paradigmáticos, podemos citar as disputas em torno dos Planos Diretores. Esse instrumento possui uma longa trajetória associada a um planejamento tecnicista e elitista, e sua inserção na Constituição Federal foi resultado da articulação dos setores conservadores que desejam diferir a aplicação das normas sobre a função social da propriedade urbana.<sup>23</sup> A despeito dessa origem refratária à reforma urbana, os Planos Diretores passaram a ser abordados com nova ótica, agora associada a um planejamento democrático, tendo como referência as disposições do Estatuto da Cidade e, como mobilização institucional, a campanha nacional pelos Planos Diretores participativos. O segundo caso paradigmático de resignificação consiste no instrumento do zoneamento. Esse instrumento já foi empregado em certos contextos históricos e sociais como medidas de exclusão social, de segregação territorial e de gestão tecnocrática. A própria construção das ZEIS é uma virada ética, política e técnica do zoneamento.

Por outro lado, como exemplo de “desnaturação” ou de transformação de institutos de direito urbanístico ao longo do tempo, poderiam ser citadas as outorgas onerosas e as operações urbanas consorciadas. Se, na obra de Saule Jr.,<sup>24</sup> as outorgas apareciam como possibilidade de “[...] recuperação para a coletividade da

<sup>23</sup> BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, Nabil (org.) *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade. p. 106.

<sup>24</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 312.

valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público”, a prática urbanística em Fortaleza e em outras cidades, não obstante, tem revelado que o instrumento das outorgas tem sido apropriado como ferramenta ideal pelo mercado imobiliário para a promoção da flexibilização da legislação urbanística da cidade no sentido de atender a interesses dos grupos dominantes.<sup>25</sup>

As operações urbanas consorciadas, por sua vez, apareciam na literatura como os instrumentos adequados para a realização de grandes investimentos e obras para a requalificação urbanística de áreas das cidades. No entanto, já em 2011, em trabalho já clássico de Carlos Vainer,<sup>26</sup> aparecem como instrumento do que o autor chamou de “cidade de exceção”, ou seja, da lógica de produção urbanística que se move entre a legalidade e a ilegalidade em favor da produção da cidade como mercadoria.

Portanto, existem precedentes históricos e possibilidades teóricas para o emprego da REURB para os fins de reforma urbana. Um prudente emprego da REURB passa por uma série de fatores, tais como a não utilização de instrumentos que sejam orientados para a conversão da posse em propriedade fundiária plena. A posse, enquanto uso efetivo, possui uma prevalência do valor de uso e uma função social manifesta, enquanto o instituto da propriedade possui prevalência do valor de troca e uma função social que sempre se encontra presente.<sup>27</sup> A conversão da posse em título de propriedade pode intensificar e acelerar o processo de mercantilização da terra, contribuindo para a manutenção dos fatores estruturais que geram desposseção e falta de acesso à moradia adequada. O segundo fator que deve ser evitado é a ausência de execução da regularização fundiária sem os instrumentos das ZEIS. Conforme demonstrado neste trabalho e desenvolvido pela produção acadêmica nacional sobre o tema,<sup>28</sup> a ZEIS não é apenas um mecanismo

<sup>25</sup> ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. *Cadernos Metrópole*, [s.l.], v. 24, n. 53, p. 337-362, abr. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>.

<sup>26</sup> VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: Anpur, 2019. p. 1-15. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/635/622>. Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>27</sup> Esta linha de raciocínio é apresentada e defendida por Edson Fachin: “A função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal. A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção de reação anti-individualista. O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade o que há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da sociedade”. FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

<sup>28</sup> Sobre a temática, conferir: BROMFIELD, H.; SANTORO, P. F. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n. 8, p. 145-164, 2019. DOI: 10.55663/rbdu.v5i8.627. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/627>. Acesso em: 12 mar. 2023.

de regularização, mas também uma forma de democratizar o processo decisório da regularização, compreendendo a população beneficiária de forma ativa e autônoma.

Por óbvio, os dois pontos citados não esgotam os problemas da REURB, os quais incluem a possibilidade de emprego de regularização para pessoas que não atuaram em estado de vulnerabilidade social. São cuidados e alertas a serem evidenciados na ação estratégica imediata, mas que são insuficientes para efetivar todas as nuances demandadas pela reforma urbana.

Nesse sentido, argumenta-se, em acordo com Alex Magalhães,<sup>29</sup> sobre a abordagem não essencialista dos instrumentos de política urbana. Isso implica que tais instrumentos não são dominados pelas matrizes teóricas que os justificaram, podendo ser utilizados para afirmar ou contrariar os propósitos políticos da sua criação. Nesse sentido, os instrumentos jurídicos são suscetíveis de disputa, e a forma de disputá-lo atravessa a nossa capacidade de estabelecer conexões e argumentos que os orientam para um ou outro sentido. A reflexão em torno da hermenêutica jurídica ajuda a evidenciar que as motivações originais do processo de criação de uma norma são pontos de partida para a interpretação do sentido normativo, porém nunca uma exclusividade da vontade do legislador.

Como forma de elaboração de perspectivas no que diz respeito às possibilidades de aplicação da REURB em consonância com os objetivos iniciais das ZEIS, portanto, cabe aos autores a análise da realidade concreta, a partir dos argumentos e marcos teóricos apresentados neste trabalho. Para isso, faz-se um breve estudo de caso sobre a concretização das ZEIS em Fortaleza, inclusive após a promulgação da Lei do REURB, e em seguida as conclusões dos autores serão apresentadas no tópico de considerações finais.

## 5 O caso de Fortaleza: ZEIS ou REURB?

A história das ZEIS em Fortaleza remonta ao primeiro Plano Diretor do município, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Havia a previsão de intervenção do poder público em “assentamentos espontâneos”, de forma muito semelhante a uma ZEIS de ocupação. Não obstante, assim como a maioria do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Fortaleza de 1992, essas “protoZEIS” não foram concretizadas na cidade. Após o Estatuto da Cidade e após amplo processo de participação popular no município de Fortaleza, o qual, sob diversos aspectos, foi pioneiro no Brasil, ocorreu a promulgação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009, que previu a existência de 45 ZEIS do tipo 1, 56 ZEIS do tipo 2 e 34 ZEIS do tipo 3.

<sup>29</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. p. 111.

As ZEIS dos tipos 1 e 2 são ZEIS de ocupação, ou ZEIS de áreas ocupadas,<sup>30</sup> ao passo que as ZEIS do tipo 3 são ZEIS de vazio, ou seja, ZEIS cujo propósito é mapear áreas com infraestrutura com concentração de imóveis vazios ou subutilizados para estimular o poder público e a iniciativa privada a promover a construção de habitação de interesse social.<sup>31</sup>

Após uma primeira experiência com a ZEIS do tipo 1 do Lagamar, a qual, em 2011, teve seu conselho gestor eleito e começou a realizar as ações necessárias para a completa implementação do instrumento,<sup>32</sup> as ZEIS em Fortaleza foram ignoradas pelo poder público. Em 2012, houve significativa mudança na gestão do município de Fortaleza, o qual, desde 2005, era gerido por Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nas eleições municipais de 2012, Elmano de Freitas, candidato do PT, foi derrotado por Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, à época filiado ao Partido Socialista Brasileiro.

Após a troca de gestão, ocorreram mudanças substanciais no que diz respeito à gestão urbanística na cidade. Por dois anos, as ZEIS em Fortaleza não foram objeto de atenção do poder público, até que, em 2015, foi criado o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, que tinha como objetivo diagnosticar a situação das ZEIS para retomar o seu processo de implementação. Em 2016, o Comitê apresentou o seu relatório, sugerindo diversas medidas e detalhando a situação das ZEIS em Fortaleza. Ainda em 2016, foi criada a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS para supervisionar a implementação das medidas sugeridas pelo Comitê e, em 2018, após nove anos de existência do PDPFor, foi instaurado o procedimento administrativo para a eleição do conselho gestor de dez ZEIS do tipo 1, consideradas prioritárias pelo município de Fortaleza.

Entre 2018 e 2022, foram elaborados os dez Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS prioritárias. Em 2020, nove projetos de lei complementar foram enviados à Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), tratando da regulamentação especial do uso e da ocupação do solo das ZEIS. O projeto de lei da ZEIS do Dionísio Torres, até a conclusão deste trabalho, ainda não havia sido enviado pelo Poder Executivo à CMF, em virtude da realização de ajustes em seu texto. Os projetos que foram efetivamente enviados à CMF ainda não tiveram seu trâmite concluído.

<sup>30</sup> CASIMIRO, Lúgia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 192.

<sup>31</sup> FORTALEZA. *Lei Complementar 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>32</sup> FREITAS, Clarissa Sampaio. Undoing the right to the city: world cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. *Journal of Urban Affairs*, [s.l.], v. 39, n. 7, p. 953-969, 13 jul. 2017. Informa UK Limited. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1328974>.

Quase como um paralelo em relação ao que se desenvolveu em âmbito nacional, enquanto as ZEIS em Fortaleza avançavam a passos lentos, outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade eram aplicados de maneira a estimular práticas imobiliárias especulativas. Os exemplos mais notáveis são as operações urbanas consorciadas e as outorgas onerosas de alteração de uso do solo e do direito de construir. Ocorreu ainda a promulgação, em 2017, da atual Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) do município, a qual, no lugar de ser instrumental ao PDPFor, trouxe uma verdadeira reforma da legislação urbanística da cidade, praticamente mudando o eixo da norma básica urbanística, em substituição ao Plano Diretor.

A LPUOS, em processo de participação popular limitado,<sup>33</sup> promoveu ainda a criação de diversas Zonas Especiais de Desenvolvimento Urbanístico e Social (ZEDUS), um tipo de zona do zoneamento especial de Fortaleza que flexibiliza parâmetros em favor da regularização de atividades econômicas. Juntamente com as outorgas, que, em Fortaleza, permitem a construção acima do coeficiente máximo previsto na legislação, e com as operações urbanas consorciadas, é possível afirmar que o mercado imobiliário hoje possui instrumentos suficientes para praticamente flexibilizar quaisquer parâmetros de uso e ocupação do solo construídos no processo de participação popular que deu origem ao PDPFor em 2009.

No âmbito da regularização fundiária, o município promulgou a Lei nº 10.639 em 2017, que trazia disposições semelhantes à Lei Federal nº 13.465. O objetivo era, nitidamente, fazer com o que o processo de regularização fundiária se concentrasse na regularização jurídica do imóvel, enquanto o processo de implementação das dez ZEIS prioritárias acontecia.

Por um longo período, a política de habitação de interesse social de Fortaleza ficou concentrada na titulação de imóveis irregulares, na concretização lenta das dez ZEIS prioritárias e na entrega das últimas unidades da faixa 1 contratadas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, descontinuado e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela. Em 2022, no entanto, com a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 334 em substituição à Lei nº 10.639, o município aperfeiçoou o instituto da REURB, regulamentando em detalhes o processo de regularização fundiária. Além disso, houve anúncio de amplo programa de regularização fundiária de interesse social, que conta, inclusive, com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbanístico (FUNDURB), o qual recebe recursos principalmente de outorgas onerosas e operações urbanas consorciadas.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> GÔIS, Rodolfo Anderson Damasceno. *Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040*. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

<sup>34</sup> FORTALEZA. *Reunião extraordinária do Comhup debate projeto de lei de REURB para Fortaleza e LOA 2023*. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/reuniao-extraordinaria-do-comhup-debate-acerca-do-projeto-de-lei-de-REURB-para-fortaleza-e-da-loa-2023>. Acesso em: 12 mar. 2023.

Em 2019, após mobilização dos movimentos populares, foi deflagrado o processo de participação popular de revisão do PDPFor. Ressalte-se que, inicialmente, a Prefeitura de Fortaleza tentou revisar o Plano Diretor da cidade sem participação popular alguma. Houve, inclusive, fato que gerou comoção local, quando um veículo de imprensa vazou uma minuta de projeto de lei de Plano Diretor já elaborada,<sup>35</sup> que seria enviada à CMF. No texto dessa minuta, as ZEIS, por exemplo, eram mencionadas de maneira genérica, ao contrário do que acontece no PDPFor, que criou três tipos de ZEIS e as delimitou espacialmente.

Em virtude dos fatos expostos neste trabalho, atualmente, é possível afirmar que as ZEIS não são prioridade da gestão municipal. Isso ocorre porque apenas dez das quarenta e cinco ZEIS de ocupação estão em processo de regulamentação e implementação. Além disso, os projetos de lei de regulamentação das ZEIS estão em um limbo de tramitação ou na CMF, ou no próprio Poder Executivo. Ressalta-se que, há anos, a base do governo municipal na CMF é ampla o suficiente para a aprovação de qualquer matéria do interesse do Poder Executivo. É prática comum na CMF que projetos de interesse da Prefeitura de Fortaleza sejam enviados para o Poder Legislativo em regime de urgência e passem por todas as fases da tramitação, sejam sancionados, promulgados e publicados, em menos de um mês. Por outro lado, a regulamentação das ZEIS prioritárias está tramitando há mais de dois anos sem perspectiva de progresso.

Além disso, o próprio relatório do Comitê apontou, já em 2016, que as ZEIS do tipo 3 sofreram severas perdas de território disponível para a produção de habitação de interesse social em virtude de autorizações de construção expedidas pela própria prefeitura ou em virtude de ocupações do solo não autorizadas.<sup>36</sup> No entanto, quase sete anos após a publicação do relatório, o poder público fortalezense não tomou qualquer iniciativa para reverter a perda das ZEIS de vazio na cidade. No mesmo sentido, as ZEIS do tipo 2 não foram alvo de qualquer iniciativa. Em verdade, o município de Fortaleza, como apontado no relatório do Comitê, sequer sabe ao certo os limites das ZEIS do tipo 2 existentes na cidade.

Por outro lado, a perspectiva de regularização fundiária com foco na titulação recebe, pelo menos desde 2017, ampla atenção do município. Esse fato pode ser explicado na medida em que o fornecimento do “papel da casa” é bem mais fácil de ser realizado e gera dividendos políticos a curto prazo, o que é ideal para um ciclo eleitoral de quatro anos, como o que se tem no Brasil. O mesmo foi observado

<sup>35</sup> BARROS, Luana. Novo plano diretor reúne propostas para uma década. *O Povo*, Fortaleza, 17 jul. 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/07/17/plano-diretor-propostas-para-uma-decada-na-capital.html>. Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>36</sup> FORTALEZA. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zeis. Instituto de Planejamento de Fortaleza. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: IPLANFOR, 2016. Disponível em: [https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relatorio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, que, sob diversas perspectivas, ofuscou a agenda pela reforma urbana e a aplicação de instrumentos para a indução do cumprimento da função social da propriedade e para a concretização do direito à cidade e do direito à moradia, previstos na legislação.<sup>37</sup>

O que ocorre é que a perspectiva de entrega de milhares de unidades habitacionais em um curto período de tempo é especialmente atrativa para os membros da classe política, ao passo que a implementação de um instituto como as ZEIS, que demanda intensa atuação do poder público e só gera resultados a médio e longo prazo, já não se mostra tão atraente. A mesma situação pode ser verificada em um programa de regularização fundiária focado apenas na formalização da titulação do imóvel, na medida em que, por meio deste, é relativamente simples a conclusão da titulação de milhares de imóveis com situação jurídica irregular em pouco tempo.

O caso de Fortaleza parece confirmar a tendência por processos mais simples, ainda que superficiais, de regularização fundiária. Com amparo na pesquisa de autores como Rolnik,<sup>38</sup> que estudaram cidades em todo o Brasil e mostraram a tendência dos gestores públicos a preferir o “caminho mais fácil” e de rápido retorno político, a habitação de interesse social também é afetada por esse cálculo político, ainda que a coerência e a integridade jurídica do emprego das ZEIS sejam mais adequadas aos objetivos constitucionais.

Considerando os princípios da hermenêutica constitucional, tais como compreendidos por Streck,<sup>39</sup> sobretudo os princípios do efetivo respeito à integridade e à coerência do direito e do direito fundamental a uma resposta constitucionalmente adequada, verifica-se que não há espaço para pragmatismos, solipsismos ou casuísmos por parte dos gestores públicos. É importante ainda frisar que não é apenas o Poder Judiciário que é intérprete do direito; o poder público, expressão que compreende os poderes Legislativo e Executivo, também o é, sobretudo no que diz respeito ao direito urbanístico, ramo do direito que confere larga carga de discricionariedade à administração pública e está intimamente relacionado com o planejamento econômico.

Sobre os princípios mencionados, Streck leciona que o princípio do efetivo respeito à integridade e à coerência do direito “[...] faz respeitar a comunidade de princípios, colocando efetivos limites às atitudes solipsistas-voluntaristas”<sup>40</sup> do intérprete do direito. É dizer: não existe instituto jurídico isolado do ordenamento

<sup>37</sup> FREITAS, Clarissa. Sampaio; PEQUENO, Luiz Renato Bezerra. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, p. 45, 25 abr. 2015.

<sup>38</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>39</sup> STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e princípios de interpretação constitucional. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 73-89. (IDP).

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 81.

jurídico. Sobre o direito fundamental a uma resposta constitucionalmente adequada, o mesmo autor expõe que tal direito:<sup>41</sup>

[...] será, assim, *consequência da obediência aos demais princípios*, isto é, a decisão (resposta) estará adequada na medida em que for respeitada, em maior grau, a autonomia do direito (que se pressupõe produzido democraticamente), evitada a discricionariedade (além da abolição de qualquer atitude arbitrária) e respeitada a coerência e a integridade do direito, a partir de uma detalhada fundamentação.

Na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta o capítulo da Constituição que trata sobre política urbana, existe uma cidade “constitucionalmente adequada”. Instrumentos como as ZEIS foram pensados exatamente para viabilizar tal projeto de cidade, pois coadunam a gestão participativa com a concretização de direitos sociais, em operacionalização das diretrizes expostas no art. 2º do Estatuto da Cidade.

Do ponto de vista jurídico, considerando ainda as técnicas da hermenêutica constitucional aplicáveis aos institutos ora analisados, não parece haver dúvidas no sentido de que a REURB deveria ser utilizada como instrumento para viabilizar as ZEIS, e não como instrumento substitutivo ao zoneamento especial como ferramenta de política urbana, a depender da conveniência e da oportunidade do gestor. Em verdade, a facilitação da regularização jurídica do imóvel é salutar, na perspectiva da regularização fundiária plena, que envolve não só questões jurídicas, mas também sociais, econômicas, ambientais, culturais etc.

Todavia, embora do ponto de vista teórico a questão seja de fácil solução, do ponto de vista prático a tentativa de se pensar alguma perspectiva de controle jurisdicional com esse nível de intervenção no poder público também gera problemas e, no limite, pode acarretar na substituição da gestão urbanística pelos poderes Executivo e Legislativo pelo Poder Judiciário, o qual não tem seus cargos preenchidos por meio de eleições diretas. Assim, a melhor forma de controle da gestão urbanística ainda parece ser a ampliação dos espaços de participação popular para que aqueles diretamente interessados em intervir no desenvolvimento dos seus territórios possam ter as oportunidades e as ferramentas necessárias para corrigir, se for o caso, o rumo adotado pelos gestores públicos.

## 6 Considerações finais

Conforme exposto neste trabalho, aplicando-se as técnicas da hermenêutica constitucional, a resposta para a pergunta formulada na introdução deste artigo

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 86.

parece ser simples: a REURB deve ser interpretada sob a luz dos princípios que deram origem à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade. Além disso, considerando que as ZEIS são instituto jurídico e urbanístico que pretende ampliar a gestão participativa da população e garantir direitos fundamentais, conclui-se que a Lei da REURB deveria ser entendida como instrumento para facilitar a implementação das ZEIS, e não como seu substituto.

A realidade das cidades brasileiras e, no caso desta pesquisa, a realidade da cidade de Fortaleza, contudo, apontam para outro cenário. O que se observou nas últimas décadas na capital cearense foi um processo de abandono das ZEIS como um todo. É verdade que existem dez ZEIS em Fortaleza em processo de regulamentação, mas esse processo já se arrasta há mais de dez anos, se a referência for a promulgação do PDPFor. Além disso, apenas dez ZEIS do tipo 1 estão sendo implementadas, ao passo que nenhuma das ZEIS dos tipos 2 e 3 foi objeto da atenção real do poder público. Ademais, se existem dez ZEIS em processo de regulamentação, a explicação para esse fato se dá mais em virtude da intensa mobilização popular existente nos territórios relacionados a essas ZEIS do que em virtude de iniciativa por parte do poder público fortalezense.

Paralelamente ao processo de abandono das ZEIS, outros instrumentos urbanísticos ganham força em Fortaleza, seja pelo lado da facilitação de práticas imobiliárias especulativas, seja pelo lado da possibilitação de uma regularização fundiária mais palatável do ponto de vista mercadológico e que, com efeito, cumpre o papel de destravar ativos financeiros, os quais logo poderão estar sob domínio diverso das famílias e indivíduos originalmente beneficiados por programas de regularização fundiária com foco na titulação dos imóveis.

Embora o processo de abandono das ZEIS e eventual substituição desse instituto, na prática, pela REURB sejam inadequados do ponto de vista da interpretação do direito material, não se vislumbra uma forma adequada de intervenção do Poder Judiciário nessa seara. O efetivo controle do poder público, no que diz respeito aos rumos adotados pela gestão urbanística das cidades, sobretudo quando se trata do distanciamento dos princípios norteadores da reforma urbana e da subutilização de instrumentos como as ZEIS, deveria efetivamente ocorrer por meio da participação popular, sobretudo nos espaços de gestão participativa previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

---

#### **ZEIS and REURB in Fortaleza: complementary or divergent instruments?**

**Abstract:** Land tenure regularization is a complex challenge for both civil society and public sector, raising academic interest around the topic. This article aims to analyze the impossibility of conciliation between REURB and ZEIS planning tools. In order to do so, we assess the theoretical foundations of both tools, their legal and academic definitions, and the possibility of dispute between their meanings through social and institutional practices. We used qualitative methods, such as literature review

and case studies, focusing on the case of Fortaleza. Results indicate that an adequate hermeneutic perspective of REURB should point its tools toward Urban Reform goals and ZEIS. Nevertheless, in the case of Fortaleza, institutional practices of power indicate a deliberate divergence.

**Keywords:** Land tenure regularization. ZEIS. REURB. Right to housing. Urban Reform.

## Referências

ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. *Cadernos Metrópole*, [s.l.], v. 24, n. 53, p. 337-362, abr. 2022. FapUNIFESP (SciELO). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>.

BARROS, Luana. Novo plano diretor reúne propostas para uma década. *O Povo*, Fortaleza, 17 jul. 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/07/17/plano-diretor-propostas-para-uma-decada-na-capital.html>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, Nabil (Org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paulo Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n. 8, p. 145-164, 2019. DOI: 10.55663/rbdu.v5i8.627. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/627>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CLICHEVSKY, Nora. ¿La regularización urbana mejora las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos en Latinoamérica?. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, jul./dez. 2010.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

FORTALEZA. Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das Zeis. Instituto de Planejamento de Fortaleza. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: IPLANFOR, 2016. Disponível em: [https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relatorio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf). Acesso em: 12 mar 2023.

FORTALEZA. *Lei Complementar 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/imagens/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/imagens/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 12 mar 2023.

FORTALEZA. *Reunião extraordinária do Comhap debate projeto de lei de REURB para Fortaleza e LOA 2023*. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/reuniao-extraordinaria-do-comhap-debate-acerca-do-projeto-de-lei-de-REURB-para-fortaleza-e-da-loa-2023>. Acesso em: 12 mar. 2023.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Undoing the right to the city: world cup investments and informal settlements in fortaleza, brazil. *Journal Of Urban Affairs*, [s.l.], v. 39, n. 7, p. 953-969, 13 jul. 2017. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1328974>.

- GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. *Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040*. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- GOUVEA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e a Regularização Fundiária Sustentável: Novos conceitos urbano-ambientais. *In: Anais do XII Nacional da Associação Nacional dos Planejadores Urbanos (ANPUR)*, v. 12, n. 1, Belém, 2007.
- HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the cities to the urban revolution*. London: Verso, 2012.
- DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. London: Black Swan, 2001.
- LAGO, Paulo Cesar do. *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 233-249, jan./jun. 2021, p. 236-237.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico. *In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. p. 111.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2014.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2004.
- SILVA, José Borzacchiello. *Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza*. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.
- STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e princípios de interpretação constitucional. *In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 73-89. (IDP).
- VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: Anpur, 2019. p. 1-15. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/635/622>. Acesso em: 12 mar. 2023.

---

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

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 283-305, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART11

---



# O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo

## Rosana Yamaguti

Arquiteta e Urbanista pela Universidade de São Paulo. Mestra em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC. Doutoranda pela mesma instituição. É arquiteta concursada pela Prefeitura Municipal de São Paulo e assessora da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. *E-mail:* r.yamaguti@ufabc.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2918-3296>.

## Rosana Denaldi

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Católica de Santos, com especialização em Política Habitacional e Urbana pelo *Institute of Housing and Urban Development Studies* e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora Associada da Universidade Federal do ABC, do Bacharelado em Planejamento Territorial, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC) e do *International Joint Master of Science SPRING - Regional Development Planning and Management (joint degree TU Dortmund University/UFABC)*. *E-mail:* rosana.denaldi@ufabc.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6463-4457>.

---

**Resumo:** Este trabalho discute a produção habitacional pela iniciativa privada nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados, considerando as estratégias adotadas por esse agente, em comparação com a produção fora das ZEIS, além da possível influência de alterações na legislação urbanística nessa produção. Para isso, ampara-se nos dados de uma pesquisa documental baseada nos alvarás emitidos pela Prefeitura de São Paulo para empreendimentos de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular na Zona Leste paulistana, entre 2002, ano de instituição do instrumento, e 2017. Concluiu-se que a iniciativa privada adota estratégias específicas para viabilização das ZEIS, como um maior porte dos empreendimentos, a incorporação de outros usos residenciais e não residenciais e a redução da área das unidades. Entretanto, em que pesem as alterações no conceito de Habitação de Interesse Social e sua vinculação às ZEIS, a produção realizada nessas áreas, em geral, não foi voltada ao atendimento da demanda prioritária do déficit habitacional, ressaltando-se a importância da atuação do poder público para o atendimento dessa população.

**Palavras-chave:** Zonas Especiais de Interesse Social. Habitação de Interesse Social. Mercado imobiliário. Instrumentos urbanísticos. Legislação urbanística.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 As Zonas Especiais de Interesse Social e o conceito de Habitação de Interesse Social no município de São Paulo – 3 Panorama da produção de HIS e HMP na Zona Leste

do município – **4** A produção habitacional privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste do município – **5** A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2002 – **6** A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2014 – **7** Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

A produção do espaço urbano no capitalismo periférico é marcada por históricas desigualdades, que têm em seu cerne a restrição de acesso à terra, transformada em mercadoria e inacessível à maior parte da população,<sup>1</sup> e as ações de um Estado com raízes patrimonialistas e clientelistas, fortemente presente no espaço da acumulação, mas ausente no espaço da miséria.<sup>2</sup> Isso resulta em uma enorme carência habitacional, afetando especialmente famílias com renda inferior a três salários mínimos, que correspondem a 88,1% do déficit habitacional brasileiro, segundo dados da Fundação João Pinheiro<sup>3</sup> para o ano de 2019.

Nesse cenário, a legislação urbanística, centrada no zoneamento, tem importante papel na manutenção do *status quo* e na garantia de resolução antecipada dos conflitos e de máxima exploração do solo.<sup>4</sup> Apesar disso, foi por meio do zoneamento que se consolidou um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à implementação de uma política fundiária de interesse social e à diminuição do déficit habitacional: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Formuladas nas décadas de 1980 e 1990, no contexto da redemocratização do país e no âmbito de gestões municipais progressistas, as ZEIS configuram uma categoria especial de zoneamento voltada à urbanização e regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda (ZEIS de regularização) ou à constituição de um estoque fundiário para produção habitacional de interesse social (ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados). Especificamente quanto às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, esperava-se que essas pudessem garantir a reversão de terras vazias com boa localização para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS), além de possibilitar a regulação do preço da terra e o aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário.<sup>5</sup> Os resultados atingidos, entretanto, variaram em função do contexto social, econômico e político de cada município.

<sup>1</sup> VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

<sup>2</sup> MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

<sup>3</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Conforme dados da tabela 52 do documento, 41,5% do déficit habitacional para o ano de 2019 era composto por famílias com renda de até 1 salário mínimo; 32,9%, por famílias de 1 a 2 salários mínimos; e 13,7%, por famílias de 2 a 3 salários mínimos, totalizando 88,1% relativos a famílias com renda de até 3 salários mínimos. Os restantes 11,9% correspondem a famílias com renda de mais de 3 salários mínimos.

<sup>4</sup> MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1980.

<sup>5</sup> AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. *In*: DENALDI, Rosana

No início dos anos 2000, a inserção no Estatuto da Cidade<sup>6</sup> das ZEIS e de outras pautas oriundas das lutas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) alimentou expectativas quanto à possibilidade de intervenção na lógica de produção do espaço, de modo a diminuir as desigualdades urbanas. Entretanto, em que pesem os impactos das políticas redistributivas implementadas desde então e do volume inédito de recursos dirigidos para moradia voltada à população de baixa renda, intensificados ao longo das gestões petistas no governo federal, as contradições e desigualdades no processo de produção do espaço urbano persistiram.<sup>7</sup>

O principal programa habitacional do período, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, possibilitou a produção em escala de moradia de interesse social pelo mercado imobiliário, garantindo um novo patamar de acumulação no setor e fazendo com que um conjunto de empresas, que já estava em processo de concentração e centralização financeira, passasse a atuar no segmento econômico.<sup>8</sup> Embora dependessem institucional e financeiramente do poder público, que viabilizava sua lucratividade, tais empresas tiveram autonomia na concepção e execução dos empreendimentos, o que fez com que a produção habitacional pelo PMCMV se desse, *grosso modo*, sem a devida preocupação com a inserção urbana e sem a necessária mudança na base fundiária, contribuindo para o aumento do preço dos imóveis e para o agravamento de problemas urbanos.<sup>9</sup>

---

(Org.). *O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92; FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. cap. III, p. 33-58; 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*. São Paulo, 2013. 283f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*, 2014.

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

<sup>7</sup> MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Vozes, 2014; KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.

<sup>8</sup> SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. São Carlos, 2010. 361f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

<sup>9</sup> CARDOSO, Aduino Lúcio (Org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013; MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulista: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, nov. 2013; MARICATO, 2014, *op. cit.*; SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015; ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

Nesse contexto, os instrumentos urbanísticos do EC passam a ser aplicados à medida que ajudam a desbloquear entraves à circulação do capital.<sup>10</sup> O impasse relativo a esses instrumentos, portanto, não se relaciona apenas à dificuldade de tirá-los do papel, mas à efetividade e alcance de suas finalidades iniciais, associadas ao ideário da reforma urbana.<sup>11</sup> Souza, Klink e Denaldi<sup>12</sup> afirmam que “o urbanismo progressista caiu numa armadilha metodológica ao atribuir forças inerentes aos instrumentos” sem levar em conta que sua formulação e aplicação resultam de uma arena de disputa entre diferentes segmentos sociais, mediada pelo Estado, que não configura um bloco monolítico. Deve-se considerar, ainda, a desigualdade de poder econômico e político entre os diversos atores e os consequentes limites do planejamento comunicativo-participativo,<sup>13</sup> além da existência de projetos distintos de cidade disputando o sentido da aplicação desses instrumentos.<sup>14</sup>

Partindo dos dados de pesquisa documental que avaliou o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados na produção de HIS e de Habitação de Mercado Popular (HMP) na Zona Leste do município de São Paulo,<sup>15</sup> o presente artigo pretende aprofundar a análise da utilização desse instrumento pelo mercado imobiliário, buscando evidenciar as estratégias adotadas para viabilização desses empreendimentos e os impactos das alterações recentes na legislação urbanística municipal na produção em ZEIS. Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, o artigo se divide em cinco partes: na primeira, discorre-se sobre os regramentos relativos à HIS e às ZEIS, instituídos pelo Plano Diretor Estratégico

<sup>10</sup> FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. Campinas, 2011. 263f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas.

<sup>11</sup> BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. Instrumentos urbanísticos para cumprir a função social da propriedade? A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em Maringá. *Anais do 4º CIHEL – Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono*, Porto e Covilhã, 2017.

<sup>12</sup> SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. Planejamento Reformista-Progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, vol. 46, n. 137, 2020. p. 208.

<sup>13</sup> VILLAÇA, 2012, *op. cit.*

<sup>14</sup> BRAJATO, Dânia. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação*. Santo André, 2020. 387f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

<sup>15</sup> YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. São Bernardo do Campo, 2019a. 230f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. *Oculum Ensaios*, v. 17, e204813, 2020.

de 2002 (PDE/2002)<sup>16</sup> e revistos pelo PDE/2014;<sup>17</sup> a seguir, traça-se um breve panorama da produção de HIS e HMP na Zona Leste do município, dentro e fora das ZEIS, entre 2002 e 2017; na terceira parte, analisa-se, de forma geral, a produção habitacional privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no território em estudo; e, nas duas últimas partes, detalha-se essa análise em função da legislação utilizada para aprovação do empreendimento, a saber, o PDE/2002 ou o PDE/2014, apresentando exemplos empíricos para ilustrar as estratégias adotadas pelo mercado.

## 2 As Zonas Especiais de Interesse Social e o conceito de Habitação de Interesse Social no município de São Paulo

Apesar de sua previsão ainda na década de 1990, no projeto de lei elaborado pela gestão Luiza Erundina para o Plano Diretor,<sup>18</sup> as ZEIS só foram implementadas no município de São Paulo em 2002, com a aprovação do PDE/2002. Foram estabelecidas em função das características de ocupação, dos objetivos e da localização,<sup>19</sup> sendo instituídas quatro categorias do instrumento: as ZEIS 1, compostas por áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, como favelas e loteamentos irregulares (ZEIS de regularização); as ZEIS 2, formadas por glebas e terrenos não edificados ou subutilizados, geralmente de grandes dimensões (ZEIS de grandes terrenos); as ZEIS 3, constituídas por imóveis vazios ou subutilizados localizados em regiões dotadas de infraestrutura (ZEIS de áreas consolidadas); e as ZEIS 4, relacionadas a glebas e terrenos não edificados a serem utilizados em associação com projetos de urbanização de Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (ZEIS de reassentamento em mananciais).

Além da demarcação de áreas como ZEIS, o PDE/2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2004<sup>20</sup> estabeleceram parâmetros aplicáveis de uso e ocupação do solo, incluindo a obrigatoriedade de destinação de percentual mínimo de área construída para HIS. Ao mesmo tempo, a produção

<sup>16</sup> SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: CMSP, 2002.

<sup>17</sup> SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: CMSP, 2014.

<sup>18</sup> SÃO PAULO (PREFEITURA). *Projeto de Lei nº 02, de 5 de fevereiro de 1991*. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: CMSP, 1991.

<sup>19</sup> BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, Nabil. (Org). *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.

<sup>20</sup> SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004*. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: CMSP, 2004.

de HIS foi incentivada independentemente de sua localização em ZEIS, com a possibilidade de parâmetros mais permissivos, a ampla admissibilidade no território e a isenção de pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Definiram-se por HIS as unidades voltadas a famílias com renda de até seis salários mínimos, compostas por um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil máxima de 50 m<sup>2</sup>, e como HMP as unidades voltadas a famílias com renda de até 16 salários mínimos (HMP 16SM), com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil máxima de 70 m<sup>2</sup>.

Cabe apontar que o teto então estabelecido por São Paulo para o conceito de HIS pode ser considerado alto, tomando por base a faixa de renda da maior parte das famílias que compõem o déficit habitacional e dificilmente conseguem acesso à moradia pelo mercado, o que foi considerado no conceito adotado por outros municípios no mesmo período.<sup>21</sup> Conjuntamente a esse aspecto, a política federal de valorização real do salário mínimo ao longo da vigência do PDE/2002 e a insuficiência das ações do poder público local para controle da destinação das unidades de HIS acabaram por resultar na perda de aderência desse conceito em relação ao público-alvo para o qual havia sido originalmente pensado.<sup>22</sup> Houve, com isso, a alteração do perfil das famílias para as quais significativa parte dessas unidades foi destinada.

Buscando corrigir tais distorções, o conceito de HIS foi revisto pelo PDE/2014, sendo dividido em HIS 1, atualmente destinada a famílias com renda de até R\$3.906,00,<sup>23</sup> com teto de atualização de três salários mínimos; e HIS 2, destinada a famílias com renda entre R\$3.906,00 e R\$7.812,00, com teto de atualização de seis salários mínimos. Já o conceito de HMP abarca hoje famílias com renda entre R\$7.812,00 e R\$13.020,00, com teto de atualização de dez salários mínimos (HMP 10 SM). Os limites relativos ao padrão das unidades passaram a ser definidos por decreto, sendo possível, atualmente, que as unidades HIS 1 e HIS 2 tenham área útil entre 24 e 70 m<sup>2</sup> e, no máximo, um sanitário e uma vaga de garagem, e sendo permitidas às unidades HMP as mesmas disposições, acrescidas de um sanitário.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Naquele momento, Santo André e São Bernardo do Campo, na região do ABC, adotavam como teto para HIS famílias com renda de até três salários mínimos, por exemplo.

<sup>22</sup> TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. São Paulo, 2018. 223f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo; YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI, Rosana. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. *ANAIS XVIII Encontro Nacional da ANPUR*. Natal, 2019b.

<sup>23</sup> Valores estabelecidos pelo quadro 1 do PDE/2014 e atualizados pelo Decreto nº 62.175, de 24 de fevereiro de 2023 (SÃO PAULO, 2023).

<sup>24</sup> SÃO PAULO (PREFEITURA). *Decreto nº 59.885, de 4 de novembro de 2020*. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento

Com tais mudanças, passou-se a exigir nas ZEIS 1 a 4 a destinação de área construída para HIS 1, sendo criadas, em decorrência dos pleitos do mercado imobiliário, as ZEIS 5 (ZEIS de áreas consolidadas para HIS 2), categoria que mantém os regramentos da legislação anterior, exigindo destinação de área construída para HIS em geral, podendo ser HIS 1 ou 2. Foram mantidos a ampla permissividade de empreendimentos de HIS no território e incentivos como a isenção de pagamento de OODC, independentemente da zona de uso em que estiverem localizados. Adicionalmente, instituiu-se a majoração de 50% do coeficiente de aproveitamento máximo para empreendimentos de HIS fora das ZEIS. Desse modo, embora o coeficiente de aproveitamento possibilitado nas ZEIS seja alto, nessas áreas há a exigência de produção de HIS 1, enquanto, nas ZEIS 5 e fora das ZEIS, basta a destinação de área para HIS 2, obtendo-se como incentivo, fora das ZEIS, um coeficiente de aproveitamento maior, que chega a seis vezes a área do terreno nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) (quadro 1). Assim, tornou-se mais vantajosa para o mercado imobiliário a produção de HIS fora das ZEIS ou em ZEIS 5.

Quadro 1 – Regramentos urbanísticos para empreendimentos de HIS dentro e fora das ZEIS, a partir do PDE/2014

<b>Regramento</b>	<b>ZEIS com exigência de HIS 1 (ZEIS 1 a 4)</b>	<b>ZEIS de áreas consolidadas para HIS 2 (ZEIS 5)</b>	<b>Fora de ZEIS</b>
Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax)	Até 4 vezes a área do terreno, a depender da categoria de ZEIS.	Até 4 vezes a área do terreno.	Adicional de 50% do CAmax da zona, chegando a 6 nas ZEU.
Percentual obrigatório de área construída destinada à HIS	60% HIS 1, 20% HIS 1 ou 2.	80% HIS 1 ou 2.	80% HIS 1 ou 2.
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Gratuita para a totalidade do empreendimento.	Gratuita para a totalidade do empreendimento.	Gratuita para a totalidade do empreendimento.

Fonte: Yamaguti (2021).<sup>25</sup>

de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). São Paulo: PMSP, 2020.

<sup>25</sup> YAMAGUTI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo. *Anais do Fórum SP21*, 2021.

### 3 Panorama da produção de HIS e HMP na Zona Leste do município

Esta seção trará uma síntese dos resultados obtidos em pesquisa documental<sup>26</sup> que buscou avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo, a partir da análise dos empreendimentos envolvendo unidades HIS ou HMP, dentro e fora das ZEIS, aprovados entre 2002, ano em que o instrumento foi implementado no município, e 2017, tomando por recorte territorial as subprefeituras da Zona Leste,<sup>27</sup> excetuada a área inserida no perímetro da Operação Urbana Centro.<sup>28</sup>

Tendo em vista a ausência de base de dados georreferenciada sobre a produção de HIS no período, o referido trabalho partiu das informações constantes no Relatório de Alvarás e Documentos emitidos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento,<sup>29</sup> complementadas por análise, sistematização e georreferenciamento dos dados constantes nos documentos de aprovação relativos a HIS e HMP emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Buscou-se, desse modo, o levantamento de informações como a legislação que embasou a aprovação, a zona de uso e o número de unidades aprovadas em cada subcategoria de uso residencial.

Para a análise desenvolvida, também foram considerados como ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados os imóveis vazios demarcados como ZEIS de regularização (ZEIS 1). Além disso, em vista do amplo conceito de HIS adotado pelo PDE/2002, estabeleceu-se o conceito de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP) relacionado às unidades HIS aprovadas por qualquer legislação com provável destinação a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, que constituem a demanda prioritária do déficit habitacional. Para tanto, adotou-se como premissa que (i) a totalidade das unidades HIS aprovadas pelo poder público foi destinada à demanda prioritária; e (ii) que a totalidade das unidades HIS aprovadas pela iniciativa privada na vigência do PDE/2002 foi voltada ao limite máximo de renda permitido pelo conceito legal, ou seja, famílias com renda em torno de seis salários mínimos, o que desconsidera os números relativos à produção subsidiada pelas faixas 1 e 1,5 do PMCMV.<sup>30</sup>

Foram identificados 1.319 empreendimentos envolvendo HIS e HMP, dos quais 141 foram produzidos pelo poder público, direta ou indiretamente, e 1.178 pela

<sup>26</sup> YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

<sup>27</sup> Formada pelas Subprefeituras Mooca, Aricanduva/Formosa, Penha, Ermelino Matarazzo, Itaquera, São Miguel Paulista, Itaim Paulista, Guaianases, Vila Prudente, Sapopemba, São Mateus, Cidade Tiradentes e Aricanduva.

<sup>28</sup> Aprovada por meio da Lei nº 12.349/1997 (SÃO PAULO, 1997) e revogada em 2022.

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=3334>. Acesso em: 11 fev. 2023.

<sup>30</sup> YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

iniciativa privada. Embora somente 20% desses empreendimentos estejam localizados em ZEIS, encontram-se nessas zonas de uso 57,6% do total de unidades de interesse social e de mercado popular aprovadas (53.438 de 92.702 unidades) e 77,8% do total de unidades de interesse social aprovadas (41.903 de 53.903 unidades), o que já evidencia a relevância desse instrumento.

Apesar do baixo número de empreendimentos, o poder público foi responsável pela aprovação de 22.225 unidades, das quais 18.821 encontram-se em ZEIS. A pesquisa também evidenciou a relevância desse agente na produção de HISP. Reforça-se, nesse sentido, a importância da ação do poder público, tanto por meio da produção direta de moradia quanto do fortalecimento de instituições e da formulação de políticas públicas que articulem agentes, instrumentos e fontes de financiamento, possibilitando o atendimento à população de baixa renda.

Em relação à iniciativa privada, 87,2% dos empreendimentos aprovados por esse agente encontram-se fora das ZEIS, sendo sua localização fortemente influenciada pela proximidade das linhas de metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Há um número expressivo de empreendimentos de pequeno e médio porte, revelando a atuação de empresas menores, provavelmente possibilitada pela propriedade prévia desses lotes ou pelo tecido urbano existente, no qual as grandes empreiteiras ainda não têm interesse em atuar. Tais empreiteiras focam sua atuação em terrenos de grandes dimensões, que demandam menos esforços de negociação e de solução projetual, muitos dos quais demarcados como ZEIS.

Os empreendimentos privados fora de ZEIS totalizam 35.860 unidades, das quais apenas 25,3% correspondem a unidades de interesse social (9.083 unidades), sendo o restante de mercado popular. Com as mudanças trazidas pelo PDE/2014, as aprovações do mercado imobiliário passam a se concentrar em HIS 2 (voltada para famílias com renda entre três e seis salários mínimos), que já representam 46,1% do total de unidades de interesse social aprovadas por esse agente fora das ZEIS (4.189 unidades). A aprovação de HIS 1 (voltada para famílias com renda de até três salários mínimos) pela iniciativa privada fora das ZEIS soma apenas 43 unidades.

#### 4 A produção habitacional privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste do município

A iniciativa privada foi responsável pela aprovação de 151 empreendimentos nas ZEIS da Zona Leste, entre 2002 e 2017, dos quais 50,3% encontram-se em ZEIS 1 (regularização), 27,1% em ZEIS 2 (grandes terrenos), 12,6% em ZEIS 3 (áreas consolidadas) e 10% em ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2) (quadro 2). Apesar da definição das ZEIS 1 estar relacionada ao reconhecimento e regularização de

áreas ocupadas por população de baixa renda, e os terrenos vazios com esse zoneamento serem entendidos pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) como destinados a apoiar ações corretivas nos planos de urbanização,<sup>31</sup> a alta taxa de aprovação de empreendimentos privados em ZEIS 1 pode estar relacionada a imprecisões em sua demarcação ou à falta de mecanismos de coibição de sua utilização.

Do total da produção privada em ZEIS, 39,1% são empreendimentos puramente HIS e 60,9% são mistos, o que, para os fins do presente artigo, consistem naqueles que misturam unidades HIS com outros usos residenciais e não residenciais (quadro 2). Fora das ZEIS, o percentual de empreendimentos mistos produzidos pela iniciativa privada é de apenas 27%. Esses números indicam que a incidência das ZEIS direciona o produto realizado nessas áreas por meio do chamado subsídio cruzado, que consiste na combinação de usos para viabilização econômica do empreendimento, visto que as unidades HIS operam com taxas reduzidas de retorno.<sup>32</sup>

Entretanto, de acordo com informações obtidas por meio de entrevista com um representante de incorporadoras,<sup>33</sup> entendia-se, naquele momento, que o subsídio cruzado só se viabilizaria em terrenos de grandes dimensões, que possibilitam a separação dos condomínios. Segundo o entrevistado, o padrão de unidades voltadas a diferentes faixas de renda costuma ser similar, sendo o produto diferenciado pelos itens que integram o condomínio (como piscina, academia, áreas de lazer etc.), e as unidades voltadas a diferentes faixas de renda possuem modelos de negócio distintos, impactados pela existência de subsídios e por diferentes formas de financiamento.

Quadro 2 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS, entre 2002 e 2017, por tipo

	<b>ZEIS 1 (regularização)</b>	<b>ZEIS 2 (grandes terrenos)</b>	<b>ZEIS 3 (áreas consolidadas)</b>	<b>ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2)</b>	<b>Total</b>
HIS	42	14	2	1	59
Misto	34	27*	17*	14	92
Total	76	41	19	15	151

Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

\* 7 empreendimentos contabilizados como mistos (5 em ZEIS 2 e 2 em ZEIS 3) correspondem a alvarás de 3 empreendimentos puramente HIS e 4 puramente HMP associados entre si para atendimento dos percentuais de destinação de área construída para HIS exigidos na legislação.

<sup>31</sup> CALDAS, Nisimar Martínez Pérez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. São Paulo, 2009. 259f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

Os empreendimentos privados aprovados em ZEIS totalizam 35.781 unidades, das quais 64,9% são de interesse social, 31,9% de mercado popular e 3,2% referentes a outros usos residenciais (quadro 3). Nas ZEIS, encontram-se 49,1% do total de unidades de interesse social e de mercado popular aprovadas pela iniciativa privada no território em estudo. Entretanto, apenas 9,6% das unidades privadas em ZEIS seriam de HISP (que, pelas premissas adotadas, correspondem a unidades privadas aprovadas pelo PDE/2014 como HIS 1, voltadas a famílias com renda de até três salários mínimos).

Comparativamente às características da produção fora dessas zonas de uso, é perceptível que há influência da incidência das ZEIS no porte dos produtos aprovados (quadro 4): a média de unidades por empreendimento nas ZEIS é de 236,9, enquanto, fora dessas zonas de uso, os empreendimentos têm, em média, 34,9 unidades. O porte dos empreendimentos também varia em função da categoria de ZEIS devido às características que definem essas áreas. Desse modo, as ZEIS de grandes terrenos (ZEIS 2) abrigam os empreendimentos com maior média de unidades. Já as ZEIS de regularização (ZEIS 1) apresentam terrenos vazios com dimensões variadas, o que resulta em empreendimentos de portes diversos, com uma média de unidades por empreendimento mais baixa que as demais categorias de ZEIS. Apesar dessa variação, muitos terrenos demarcados como ZEIS apresentam grandes dimensões e um único proprietário, observando-se nessas áreas a atuação de grandes incorporadoras.

Quadro 3 – Número de unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS, entre 2002 e 2017, por subcategoria de uso e categoria de ZEIS

	PDE/2002			PDE/2014				PDE/2002 + PDE/2014			
	HIS	HMP 16 SM	R2	HIS 1	HIS 2	HMP 10 SM	R2	HIS	HMP	R2	Total
ZEIS 1	7.203	1.179	10	427	76	84	0	7.706	1.263	10	8.979
ZEIS 2	6.905	5.106	336	2.440	556	476	0	9.901	5.582	336	15.819
ZEIS 3	3.039	2.155	276	214	70	6	0	3.323	2.161	276	5.760
ZEIS 5	-	-	-	356	1.932	2.393	542	2.288	2.393	542	5.223
Total	17.147	8.440	622	3.437	2.634	2.959	542	23.218	11.399	1.164	35.781

Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

Legenda: ZEIS 1 (regularização); ZEIS 2 (grandes terrenos); ZEIS 3 (áreas consolidadas); ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2).

Quadro 4 – Número médio de unidades\* por empreendimento aprovado pela iniciativa privada entre 2002 e 2017, por categoria de ZEIS

	<b>Emp.</b>	<b>Un.</b>	<b>Un./Emp.</b>
ZEIS 1 (regularização)	76	8.979	118,0
ZEIS 2 (grandes terrenos)	41	15.819	385,8
ZEIS 3 (áreas consolidadas)	19	5.760	303,2
ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2)	15	5.223	348,2
Total de ZEIS	151	35.771	236,9
Outras zonas	1.027	35.863	34,9

Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti e Denaldi (2020).

Legenda: Emp.: empreendimento; Un.: unidade.

\*Nesse quadro, foram consideradas as unidades de interesse social, de mercado popular e de outros usos residenciais aprovadas em ZEIS.

Em relação à localização, os empreendimentos em ZEIS estão mais dispersos no território (mapa 1), não sendo tão determinante a proximidade das estações de metrô e da CPTM quanto para os empreendimentos fora dessas zonas de uso. As únicas subprefeituras que não apresentam empreendimentos em ZEIS são Aricanduva-Formosa e Sapopemba. Dentre as demais, Guaianases, Itaquera e Mooca apresentam o maior número de empreendimentos (25, 23 e 18 empreendimentos, respectivamente), e Itaquera, Mooca e São Mateus, o maior número de unidades, incluindo unidades de interesse social, de mercado popular e de outros usos residenciais (8.700, 5.566 e 4.754 unidades, respectivamente) (quadros 5 e 6).

Mooca e Vila Prudente apresentam a maior presença de empreendimentos mistos, que chegam a 94,4% dos empreendimentos da primeira, e a 85,7%, dos empreendimentos da segunda, seguidas por Itaquera, com 69,6% de empreendimentos mistos em seu território. Todas as demais subprefeituras apresentam pelo menos 50% de empreendimentos desse tipo, com exceção de Cidade Tiradentes, que possui apenas 26,7%. Esses números reforçam a utilização do subsídio cruzado para viabilização de empreendimentos, especialmente em localizações onde o custo da terra é mais elevado.

A análise da produção privada em ZEIS será detalhada na sequência em função do marco legal utilizado para a aprovação dos empreendimentos (PDE/2002 ou PDE/2014), de modo a avaliar as transformações provocadas pelas mudanças na legislação e o cenário recente de utilização das ZEIS pelo mercado imobiliário.

Quadro 5 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS, por subprefeitura e tipo de empreendimento

	AF	CT	EM	GU	IT	IQ	MO	PE	SM	MP	SB	VP
HIS	0	11	6	12	6	7	1	6	6	3	0	1
Misto	0	4	7	13	11	16	17*	7	8*	3	0	6
Total	0	15	13	25	17	23	18	13	14	6	0	7

Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019a).

Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

\* 7 empreendimentos contabilizados como mistos (2 na Mooca e 5 em São Mateus) correspondem a alvarás de 3 empreendimentos puramente HIS e 4 puramente HMP associados entre si para atendimento dos percentuais de destinação de área construída para HIS exigidos na legislação.

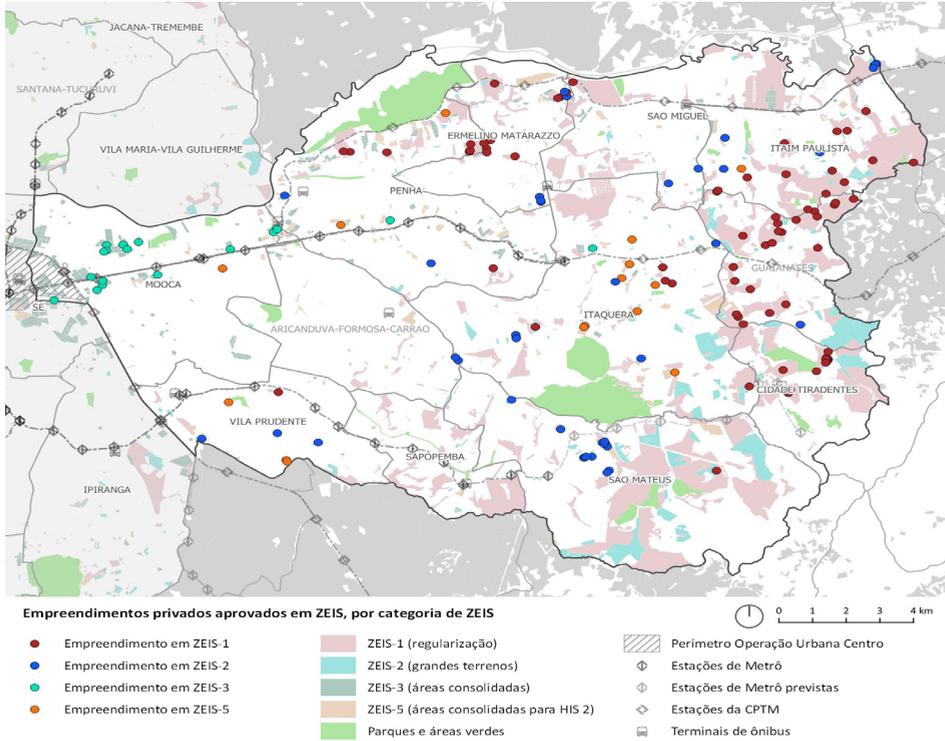
Quadro 6 – Unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS, por subprefeitura e tipo de unidade

	AF	CT	EM	GU	IT	IQ	MO	PE	SM	MP	SB	VP
HIS	0	712	588	2.339	2.421	1.845	3.039	1.004	2.876	638	0	1.685
HIS 1	0	7	202	276	96	1.846	0	22	816	0	0	172
HIS 2	0	0	96	92	200	1.481	40	170	0	0	0	555
HMP 16 SM	0	91	113	569	879	1.311	2.155	873	1.062	228	0	1.159
HMP 10 SM	0	8	32	92	216	2.067	56	150	0	0	0	338
R2	0	0	10	0	0	150	276	0	0	0	0	728
Total	0	818	1.041	3.368	3.812	8.700	5.566	2.219	4.754	866	0	4.637

Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019a).

Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

Mapa 1 – Empreendimentos privados aprovados em ZEIS entre 2002 e 2017, por categoria de ZEIS



Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019a).

## 5 A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2002

O PDE/2002, aplicado conjuntamente com a LPUOS/2004, teve vigência de 12 anos e implementou as ZEIS no município de São Paulo. A iniciativa privada foi responsável pela aprovação de 121 empreendimentos em ZEIS com base nesse marco legal, entre 2002 e 2017 (quadro 7).<sup>34</sup>

As HIS eram então definidas como unidades voltadas a famílias com renda de até seis salários mínimos. Nesse contexto, dos empreendimentos aprovados em ZEIS pelo PDE/2002, apenas 51,2% apresentam uso misto (quadro 7), muito abaixo dos 76,7% de empreendimentos mistos aprovados pelo PDE/2014 (quadro

<sup>34</sup> Apesar da revogação das referidas Leis, processos administrativos protocolados durante sua vigência e que não tiveram despacho decisório tem sua análise garantida nos termos da legislação em que foram protocolados, nos termos do art. 380 da Lei 16.050/14 e do art. 162 da Lei 16.402/16. Desse modo, os números apresentados configuram um retrato da aprovação em dezembro de 2017.

9). Isso pode ser explicado pela renda mais elevada das famílias para as quais essas unidades foram destinadas, além da existência de financiamento a essa produção pelo PMCMV, não sendo necessário o subsídio cruzado para sua viabilização.

Quadro 7 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por tipo

	<b>ZEIS 1 (regularização)</b>	<b>ZEIS 2 (grandes terrenos)</b>	<b>ZEIS 3 (áreas consolidadas)</b>	<b>Total</b>
HIS	41	10	1	52
Misto	31	22*	16*	62
Total	72	32	17	121

Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019).

\* 7 empreendimentos contabilizados como mistos (5 em ZEIS 2 e 2 em ZEIS 3) correspondem a alvarás de 3 empreendimentos puramente HIS e 4 puramente HMP associados entre si para atendimento dos percentuais de destinação de área construída para HIS exigidos na legislação.

Dentre os empreendimentos mistos, entretanto, era comum a separação de condomínios, seguindo a lógica apresentada pelo entrevistado mencionado anteriormente. É o caso do empreendimento apresentado na figura 1, localizado em uma ZEIS 2 da Subprefeitura Vila Prudente, no qual foram aprovados 160.064,10 m<sup>2</sup> de área construída total divididos em oito torres de HIS, com um total de 1.120 unidades, seis torres de HMP, com um total de 894 unidades, e duas torres de residencial vertical (R2v),<sup>35</sup> com um total de 336 unidades, com separação de condomínio em função das diferentes subcategorias de uso residencial.

<sup>35</sup> Corresponde a um conjunto de unidades residenciais agrupadas verticalmente, cuja venda não está vinculada a um limite de renda familiar.

Figura 1 – Empreendimento misto aprovado em ZEIS 2 na Subprefeitura Vila Prudente, com separação de condomínios em função das diferentes subcategorias de uso residencial



Fonte: Google Earth, 2023.

Os empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2002 totalizam 26.209 unidades, sendo 65,4% de HIS, 32,2% de HMP e 2,4% de outros usos residenciais (R2) (quadro 3). A maior parte dessas unidades, 47,1%, encontra-se em ZEIS de grandes terrenos (ZEIS 2), mas a média de área construída nas ZEIS 2 é próxima à das ZEIS de áreas consolidadas (ZEIS 3) (quadro 8 e mapa 2). Esta última apresenta um menor número médio de unidades por empreendimento e, em consequência, uma maior média de área construída total por unidade, o que pode indicar uma maior área das unidades nessas zonas de uso.

Quadro 8 – Média de unidades e de área construída total por empreendimento e média de área construída total por unidade aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por categoria de ZEIS

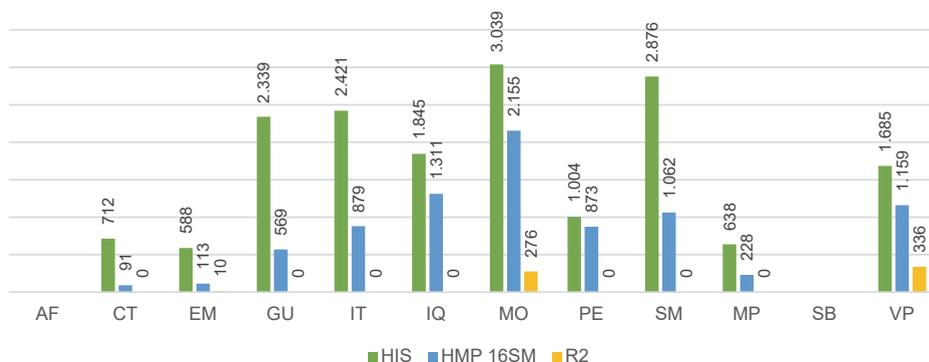
	Emp.	Un.	Un./Emp.	AC/Emp.	AC/Un.
ZEIS 1 (regularização)	72	8.392	116,6	6.668,2	57,2
ZEIS 2 (grandes terrenos)	32	12.347	385,8	24.127,6	62,5
ZEIS 3 (áreas consolidadas)	17	5.194	305,5	23.125,2	75,7
Total	121	26.209	216,6	13.597,7	62,8

Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

Legenda: Emp.: empreendimento; Un.: unidade; AC: área construída total.

Em relação à localização, embora haja um maior número de empreendimentos na Subprefeitura Guaianases (23 empreendimentos), seguida da Mooca e de Cidade Tiradentes (17 e 14 empreendimentos, respectivamente), é na Mooca que está concentrado um maior número de unidades aprovadas (5.470 unidades no total, sendo 3.039 de HIS), seguida de São Mateus (com 3.938 unidades no total, sendo 2.876 de HIS) e de Itaquera (3.300 unidades no total, sendo 2.421 de HIS) (gráfico 2 e mapa 2). 94% dos empreendimentos da Mooca são mistos (16 de 17 empreendimentos), seguida de São Mateus, com 80% (8 de 10 empreendimentos), e de Vila Prudente, com 67% (2 de 3 empreendimentos). Nota-se, ainda, a presença de unidades de outros usos residenciais (R2) em empreendimentos na Mooca e Vila Prudente, subprefeituras mais centrais, nas quais o custo da terra é maior.

Gráfico 2 – Unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por subprefeitura e tipo de unidade

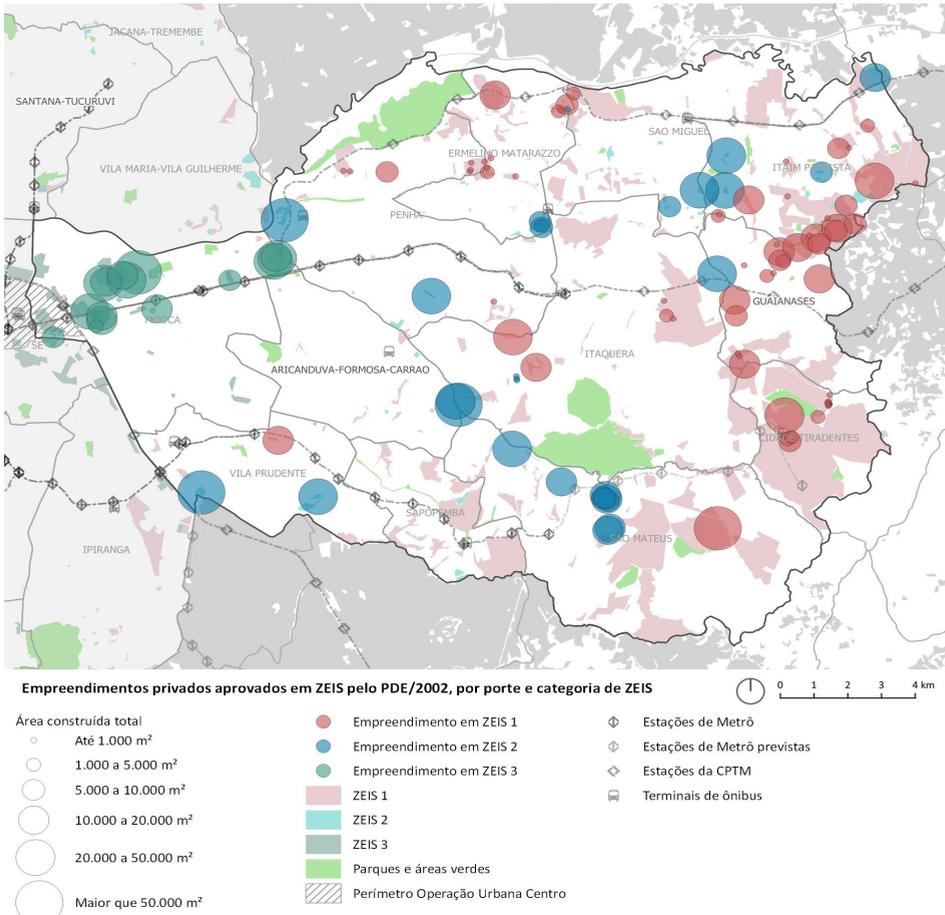


Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

Como já abordado, ao longo da aplicação do PDE/2002, com o teto elevado do conceito de HIS, a política de valorização real do salário mínimo adotada pelo governo federal e a falta de mecanismos de controle pelo governo local quanto à destinação das unidades produzidas, o conceito de HIS se descolou ainda mais do público de baixa renda. Isso possibilitou uma ampla produção habitacional dentro e fora das ZEIS, que, no entanto, não foi destinada à demanda prioritária do déficit habitacional.

Mapa 2 – Empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2002, por categoria de ZEIS e porte



Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019a).

## 6 A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2014

Com as alterações feitas pelo PDE/2014 para corrigir as distorções nos conceitos de HIS e HMP, a iniciativa privada direcionou sua produção em ZEIS para as ZEIS 5, categoria desse zoneamento que mantém as disposições estabelecidas pela legislação anterior, exigindo a destinação de área construída para HIS 1 ou 2, sendo, assim, voltada a famílias com renda de até seis salários mínimos. 50% dos empreendimentos aprovados pela iniciativa privada no período estudado localizam-se nessa zona de uso (quadro 9 e mapa 3), dos quais 93,3% são mistos.

Quadro 9 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por tipo

	<b>ZEIS-1 (regularização)</b>	<b>ZEIS-2 (grandes terrenos)</b>	<b>ZEIS-3 (áreas consolidadas)</b>	<b>ZEIS-5 (áreas consolidadas para HIS 2)</b>	<b>Total</b>
HIS	1	4	1	1	7
Misto	3	5	1	14	23
Total	4	9	2	15	30

Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

Com a exigência de HIS 1 nas demais categorias de ZEIS, a produção privada nessas áreas diminuiu, comparativamente ao que era aprovado pelo PDE/2002. Em vista das baixas taxas de retorno, a produção de HIS 1 pelo mercado só se viabiliza com financiamento subsidiado, além de terrenos de grandes dimensões, que possibilitam um maior número de unidades, o que explica serem as ZEIS 2 a concentrar a aprovação privada, depois das ZEIS 5 (quadro 9). Reforça essa leitura o aumento geral do número médio de unidades por empreendimento (de 216,6 no PDE/2002 para 319,1 no PDE/2014) e da área construída total média por empreendimento (de 13.597,7 m<sup>2</sup> no PDE/2002 para 18.094,4 m<sup>2</sup> no PDE/2014) (quadros 8 e 10).

Quadro 10 – Média de unidades e de área construída total por empreendimento e média de área construída total por unidade aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2014, por categoria de ZEIS

	<b>Emp.</b>	<b>Un.</b>	<b>Un./Emp.</b>	<b>AC/Emp.</b>	<b>AC/Un.</b>
ZEIS 1 (regularização)	4	587	146,8	7.704,8	52,5
ZEIS 2 (grandes terrenos)	9	3.472	385,8	20.168,9	52,3
ZEIS 3 (áreas consolidadas)	2	290	145,0	6.268,0	43,2
ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2)	15	5.223	348,2	21.197,1	60,9
Total	30	9.572	319,1	18.094,4	56,7

Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

Legenda: Emp.: empreendimento; Un.: unidade; AC: área construída total.

ZEIS 2 (grandes terrenos) e ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2) apresentam áreas construídas totais médias por empreendimento similares (quadro 10), mas a área construída total por unidade é menor nas ZEIS 2, indicando outra estratégia do mercado, de diminuição do tamanho das unidades para aumento da taxa de retorno (figura 2). Ainda nesse sentido, a área construída total média por unidade diminuiu em todas as categorias de ZEIS, se comparadas ao PDE/2002: nas ZEIS 1, foi de 57,2 para 52,5 m<sup>2</sup> por unidade; nas ZEIS 2, de 62,5 para 52,3 m<sup>2</sup> por unidade; e nas ZEIS 3, de 75,7 para 43,2 m<sup>2</sup> por unidade (quadros 8 e 10). Aponta-se para a proliferação de unidades do tipo *studio*, que, quando aprovadas como HIS, se utilizam dos incentivos a esse tipo de produção sem auxiliar na redução do déficit habitacional, uma vez que não são suficientes para abrigar uma família média, além de serem muitas vezes voltadas a investidores.

Figura 2 – Empreendimento misto aprovado pelo PDE/2014 na Subprefeitura Vila Prudente, com 284 unidades, sendo 172 HIS 1, 60 HIS 2 e 52 HMP, e área da unidade variando entre 27,10 m<sup>2</sup> e 37 m<sup>2</sup>



Fonte: Plano e Plano (s.d.).

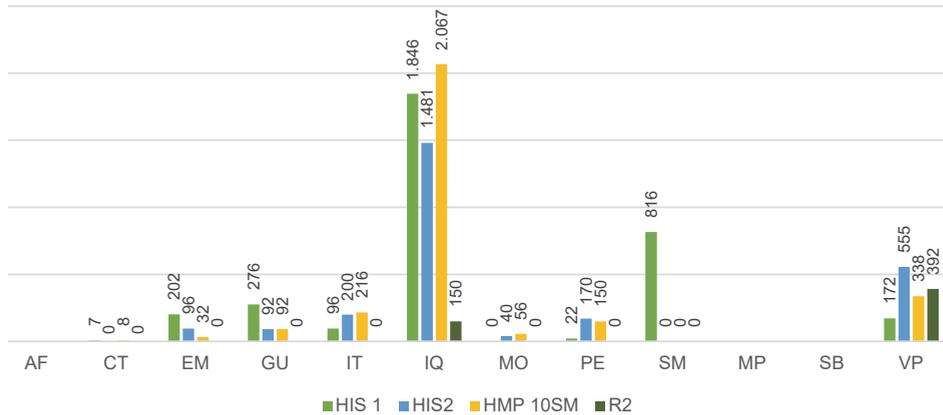
Considerando as unidades aprovadas em todas as categorias de ZEIS, 35,9% configuram HIS 1; 27,5%, HIS 2; 30,9%, HMP 10 SM; e 5,7%, outros usos residenciais (quadro 3). Todavia, se analisarmos apenas as ZEIS com exigência de HIS 1 (ZEIS 1, 2 e 3), esses números passam para 70,8% de unidades HIS 1, 16,1% de unidades HIS 2 e 13% de unidades HMP 10 SM, o que indica a pertinência das alterações feitas pelo PDE/2014 para que as ZEIS atendam de fato à demanda prioritária, do ponto de vista da normativa a elas vinculada.

Quanto à localização, 40% dos empreendimentos aprovados e 57,9% das unidades aprovadas encontram-se na Subprefeitura de Itaquera, possivelmente em decorrência da existência de terrenos vazios de grandes dimensões, muitos dos quais demarcados como ZEIS 5, seguida pela Vila Prudente, com 13,3% dos empreendimentos e 15,2% das unidades, e por São Mateus, com 13,3% dos empreendimentos e 8,5% das unidades (gráfico 3).

Assim, após a aprovação do PDE/2014, para viabilização de empreendimentos nas ZEIS destinadas à produção habitacional para a demanda prioritária, a iniciativa privada intensificou o uso de estratégias que já vinham sendo adotadas

desde a legislação anterior: a produção passou a ser direcionada para terrenos de maior porte, que permitem um maior número de unidades e o uso misto com separação de condomínio. Ademais, os dados indicam uma possível diminuição na área das unidades.

Gráfico 3 – Unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2014, por sub-prefeitura e tipo de unidade



Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

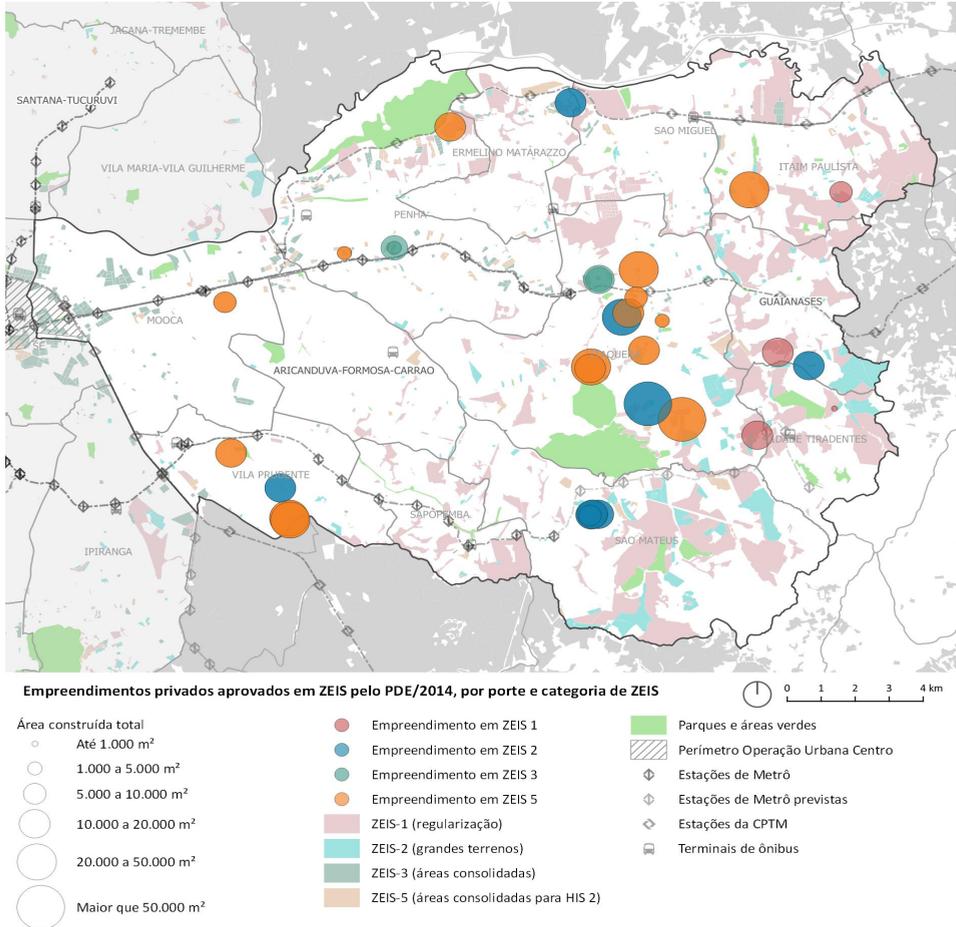
Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

Entretanto, denúncia recente da *Folha de São Paulo*<sup>36</sup> apontou ilegalidades na comercialização de unidades HIS produzidas pelo mercado imobiliário na cidade de São Paulo, com repasse a qualquer interessado, inclusive investidores, sem que houvesse controle por parte da prefeitura, o que vem sendo investigado pela Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo.<sup>37</sup> Sem a associação com uma política habitacional que estabeleça e controle a destinação e o repasse dessas unidades, a devida conceituação do HIS e das ZEIS e os incentivos estabelecidos pela legislação se tornam ineficazes e acabam apropriados por outros interesses, diversos do atendimento da população mais pobre e da diminuição do déficit habitacional.

<sup>36</sup> CARDOSO, William. SP favorece construtoras, mas não fiscaliza moradia social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2022a.

<sup>37</sup> CARDOSO, William. Promotoria abre inquérito para apurar destino de imóveis para baixa renda em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 out. 2022b.

Mapa 3 – Empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2014, por categoria de ZEIS e porte



Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019a).

## 7 Considerações finais

Em vista de sua formulação no contexto de gestões municipais progressistas da década de 1990 e de sua vinculação ao ideário da reforma urbana, a implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foi acompanhada de expectativas de que estas pudessem garantir a reversão de terras vazias com boa localização para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) e o aumento da participação do mercado imobiliário nessa produção, além de auxiliar na regulação do preço da

terra.<sup>38</sup> As experiências práticas demonstraram, no entanto, que a aplicação dos instrumentos urbanísticos decorre de uma arena de disputas mediada pelo Estado, na qual os atores possuem diferentes forças econômicas e políticas,<sup>39</sup> resultando em um impasse da política urbana que envolve não só as dificuldades de tirar os instrumentos do papel, mas sua efetividade e alcance quando implementados.<sup>40</sup>

No caso do município de São Paulo, passadas duas décadas da instituição das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, observa-se que o mercado imobiliário incluiu a produção de HIS e as ZEIS em seu modelo de negócio, estruturando um segmento específico para esse tipo de produto e passando, inclusive, a defender a demarcação ou ampliação dessa zona de uso. Esse cenário só foi possível a partir de arranjos institucionais e legais, a partir da década de 1990, que deram segurança e credibilidade à atuação do mercado, e da existência de financiamento subsidiado viabilizado pela utilização de fundos públicos e semipúblicos, especialmente a partir do PMCMV, lançado em 2009. Em que pese o montante inédito de recursos para habitação, inclusive para famílias de baixa renda, o desenho do programa concedeu autonomia ao mercado imobiliário para concepção e execução dos empreendimentos, o que se deu, de modo geral, sem alteração na base fundiária e sem a devida preocupação com a inserção urbana e com a qualidade arquitetônica, causando impactos negativos às cidades e à vida das pessoas.<sup>41</sup>

Nesse contexto, este artigo buscou analisar a produção habitacional pela iniciativa privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, tomando por recorte os empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017 nas subprefeituras da Zona Leste do município. Esse agente foi responsável pela aprovação de 151 empreendimentos nas ZEIS do território em estudo, que contabilizam mais de 35 mil unidades, das quais cerca de 23 mil são de interesse social. Essas correspondem a mais de 70% das unidades de interesse social aprovadas nesse perímetro, números que demonstram a relevância do instrumento e sua adoção pela iniciativa privada.

Os números gerais também evidenciam estratégias utilizadas pelo mercado imobiliário para viabilização de produtos rentáveis em ZEIS: 60,9% dos empreendimentos nessas áreas misturam unidades HIS com outras subcategorias de usos residenciais, percentual que se reduz a 27% fora das ZEIS, e o número médio de unidades e de área construída total por empreendimento é maior em imóveis demarcados como ZEIS. No período analisado, o mercado entendia que o chamado subsídio cruzado só seria viável em terrenos de grandes dimensões, que possibilitam

<sup>38</sup> AFFONSO; DENALDI, 2012, *op. cit.*; FERREIRA; MOTISUKE, 2007, *op. cit.*; SANTO AMORE, 2013, *op. cit.*; ROLNIK; SANTORO, 2014, *op. cit.*

<sup>39</sup> SOUZA; KLINK; DENALDI, 2019, *op. cit.*; VILLAÇA, 2012, *op. cit.*

<sup>40</sup> BRAJATO; DENALDI, 2019, *op. cit.*

<sup>41</sup> CARDOSO, 2013, *op. cit.*; MARQUES; RODRIGUES, 2013, *op. cit.*; MARICATO, 2014, *op. cit.*; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, *op. cit.*; ROLNIK, 2015, *op. cit.*; FIX, 2011, *op. cit.*

a separação de condomínios, conforme entrevista com representante de incorporadoras de São Paulo.<sup>42</sup> Nesse sentido, a demarcação de terrenos de grandes dimensões como ZEIS, em um cenário de existência de financiamento à produção habitacional, possibilitou a atuação de grandes incorporadoras nessas áreas.

O teto elevado do conceito de HIS estabelecido pelo PDE/2002, abrangendo famílias com renda de até seis salários mínimos, a valorização real do salário mínimo no período de aplicação dessa lei e a falta de mecanismos de controle do poder público sobre a destinação das unidades produzidas resultaram em um descolamento da produção de HIS em relação à demanda prioritária do déficit habitacional, o que foi amplamente aproveitado pelo mercado imobiliário. Assim, apesar de 65,4% das unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002 configurar HIS, presume-se que estas foram destinadas ao teto do conceito, ou seja, famílias com renda em torno de seis salários mínimos. Nesse contexto, os números também indicam um menor percentual de empreendimentos mistos, se comparados com a produção realizada pela legislação subsequente, havendo menor necessidade dessa estratégia para viabilização econômica do empreendimento.

Desse modo, foram pertinentes as alterações trazidas pelo PDE/2014 às ZEIS e ao conceito de HIS: se considerarmos todas as categorias de ZEIS, 35,9% das unidades aprovadas pelo novo marco legal foram de HIS 1; 27,5%, de HIS 2; 30,9%, de HMP; e 5,7%, de outros usos. Considerando apenas as ZEIS com exigência de HIS 1 (ZEIS 1, 2 e 3), 70,8% das unidades aprovadas foram de HIS 1; 16,1%, de HIS 2; e 13%, de HMP. No entanto, observam-se os seguintes impactos das mudanças na legislação: (i) a aprovação de unidades HIS 1 tornou-se majoritariamente pública; (ii) a iniciativa privada passou a direcionar sua atuação à aprovação de unidades HIS 2 fora das ZEIS; (iii) as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a se concentrar nas ZEIS 5, nas quais encontram-se 50% dos empreendimentos aprovados nas ZEIS do território em estudo; (iv) nas demais categorias de ZEIS, a produção foi direcionada para terrenos de grande porte, que permitem o subsídio cruzado com separação de condomínio e um grande número de unidades.

Assim, registra-se uma intensificação das estratégias adotadas pelo mercado imobiliário para viabilização de empreendimentos rentáveis em ZEIS: houve um aumento no número médio de unidades e na área construída total média por empreendimento; uma diminuição na área construída média por unidade e a proliferação de unidades do tipo *studio*, insuficientes ao atendimento de uma família média; e uma maior incidência do subsídio cruzado, utilizado em mais de 76,7% dos empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2014.

<sup>42</sup> YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

A produção de HIS dentro e fora das ZEIS tem incentivos urbanísticos, como isenção de cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e parâmetros de ocupação mais permissivos, além de receber financiamento subsidiado pelo PMCMV, que se utiliza de fundos públicos e semipúblicos. Era de se esperar, então, que essas unidades fossem majoritariamente destinadas à demanda prioritária do déficit habitacional, famílias com renda de até três salários mínimos, que não conseguem acesso à moradia pelo mercado sem tais auxílios. Entretanto, estima-se que somente 9,6% das unidades privadas em ZEIS, aprovadas entre 2002 e 2017, constituam o que se chamou de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP).

Ademais, a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo investiga denúncia recente de ilegalidades na destinação das unidades HIS produzidas pelo mercado imobiliário.<sup>43</sup> Essa produção não se encontra vinculada a uma política habitacional que regre sua destinação, que não é controlada pela Prefeitura de São Paulo.

Desse modo, ressalta-se a importância do protagonismo do poder público não só na implementação de instrumentos como as ZEIS e de regramentos para incentivar a produção de moradia para a população de baixa renda, como a devida conceituação de HIS, mas também na produção direta de habitação, na regulação do mercado imobiliário, no fortalecimento de instituições e na formulação de políticas públicas que articulem agentes, instrumentos e fontes de financiamento e que tenha como principal objetivo a universalização do direito à moradia, alcançando a demanda prioritária do déficit habitacional.

---

**The role of Special Social Interest Zones in vacant or underutilized real estate for private housing production: considerations from the production of Social Interest Housing in the East Side of the city of São Paulo**

**Abstract:** This paper discusses the use by the private sector of Special Social Interest Zones (SSIZ) in vacant or underutilized real estate for housing construction, considering the strategies adopted by this agent, in contrast to the production outside the SSIZ, as well as the possible influence of changes in urban legislation on this production. It is supported by documentary research based on the permits issued by the São Paulo City Hall for Social Housing and Popular Market Housing in the East Side of the city between 2002, the year SSIZ was instituted, and 2017. Results show that the private real estate sector adopts specific strategies to make the SSIZ feasible, such as larger size of building enterprises, the incorporation of other residential and non-residential uses and the reduction of unit's area. However, despite the changes in the concept of Social Housing and its link to the SSIZ, the production carried out in these areas was not aimed at meeting priority demand of the housing deficit, highlighting the importance of public authority in the attendance of this population.

**Keywords:** Special Social Interest Zones. Social Interest Housing. Real Estate Market. Urbanistic Instruments. Urbanistic Legislation.

---

<sup>43</sup> CARDOSO, 2022a, *op. cit.*; *idem*, 2022b, *op. cit.*

## Referências

- AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. *In: DENALDI, Rosana (Org.). O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.
- BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. *In: BONDUKI, Nabil (Org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.
- BRAJATO, Dânia. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação*. Santo André, 2020. 387f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.
- BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. Instrumentos urbanísticos para cumprir a função social da propriedade? A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em Maringá. *Anais do 4º CIHEL – Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono*, Porto e Covilhã, 2017.
- BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- CALDAS, Nisimar Martínez Pérez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. São Paulo, 2009. 259f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, William. SP favorece construtoras, mas não fiscaliza moradia social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2022a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/prefeitura-da-beneficio-a-construtoras-mas-nao-fiscaliza-destino-de-moradia-social.shtml>. Acesso em: 26 fev. 2023.
- CARDOSO, William. Promotora abre inquérito para apurar destino de imóveis para baixa renda em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 out. 2022b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/promotora-abre-inquerito-para-apurar-destino-de-imoveis-para-baixa-renda-em-sp.shtml>. Acesso em: 26 fev. 2023.
- FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. *In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. cap. III, p. 33-58.
- FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. Campinas, 2011. 263f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 26 fev. 2023.
- KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.
- MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1980.

MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Vozes, 2014.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, nov. 2013. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4740>. Acesso em: 26 fev. 2023.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*, 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 26 fev. 2023.

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*. São Paulo, 2013. 283f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Projeto de Lei nº 02, de 5 de fevereiro de 1991*. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: CMSP, 1991.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997*. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: CMSP, 1997.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: CMSP, 2002.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004*. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: CMSP, 2004.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: CMSP, 2014.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: CMSP, 2016.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Decreto nº 59.885, de 4 de novembro de 2020*. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). São Paulo: PMSP, 2020.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Decreto nº 62.175, de 24 de fevereiro de 2023*. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: PMSP, 2023.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. São Carlos, 2010. 361f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. Planejamento Reformista-Progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, vol. 46, n. 137, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-7161202000100203](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-7161202000100203). Acesso em: 26 fev. 2023.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. São Paulo, 2018. 223f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. São Bernardo do Campo, 2019a. 230f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

YAMAGUTI, Rosana. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. *ANAIS XVIII Encontro Nacional da ANPUR*. Natal, 2019b. Disponível em: <http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>. Acesso em: 26 fev. 2023.

YAMAGUTI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo. *Anais do Fórum SP21, 2021*. Disponível em: [https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S13\\_T73.pdf](https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S13_T73.pdf). Acesso em: 26 fev. 2023.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. *Oculum Ensaios*, v. 17, e204813, 2020. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4813>. Acesso em: 26 fev. 2023.

---

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

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 307-335, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART12

---



# Periferia e infraestrutura social – análise espacial de equipamentos urbanos em Zonas Especiais de Interesse Social: o caso de Passo Fundo, RS, Brasil<sup>1</sup>

## Wagner Mazetto de Oliveira

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Passo Fundo (2016). Intercâmbio acadêmico na Universidade de Coimbra, Portugal (2014/2015). Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR/UFRGS (2020). Especialização em Cidades – Gestão Estratégica do Território Urbano (2023). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP (2021 - atual). Profissionalmente, atua como Professor universitário do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIDEAU. *E-mail:* wagnermazetto@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9861-2627>.

## Luciana Inês Gomes Miron

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1994). Mestrado (2002) e Doutorado (2008), ambos pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora Associada do Departamento de Arquitetura (desde 2006) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (desde 2011). Professora visitante – *Universidad de la Republica Uruguay* (2008 a 2013). Pós-Doutorado (2014-2015) pela *University of Huddersfield/UK* sob orientação de Lauri Koskela. Editora-chefe na *Revista Ambiente Construído* (desde 2020). *E-mail:* luciana.miron@ufrgs.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2877-0122>.

## Suelen Josiane Farinon

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2011). Especialização em Engenharia Urbana pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2015). Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2020). Como Arquiteta e Urbanista, tem experiência na área de planejamento urbano e ambiental de grande escala, desenvolvimento sustentável e obras públicas. Competência na elaboração de projetos de urbanização, *masterplans*, parcelamentos de solo, licenciamentos ambientais, infraestrutura urbana e sustentabilidade. Atualmente é Arquiteta e Urbanista da Força Aérea Brasileira adjunta à Caixa de Financiamento. *E-mail:* suelenfarinon@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4693-5083>.

<sup>1</sup> Pesquisa de mestrado acadêmico em planejamento urbano e regional pelo PROPUR/UFRGS, financiada pela Capes.

---

**Resumo:** O trabalho busca investigar as infraestruturas sociais e os equipamentos urbanos presentes em áreas periféricas, demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social, com o fim de refletir quais suas relações e importâncias para o planejamento urbano no contexto de Passo Fundo, uma cidade média do Rio Grande do Sul. Para isso, a metodologia buscou: a conceituação dos elementos por meio de revisão bibliográfica; a caracterização do estudo de caso, a cidade de Passo Fundo, em macro e microescalas; além de uma análise espacial por meio de mapas elaborados por geoprocessamento. Os resultados e discussões elencam as principais contribuições, limitações e proposições para a análise conjunta dos termos de infraestrutura social e equipamentos urbanos.

**Palavras-chave:** Infraestrutura social. Equipamentos urbanos. Planejamento urbano. Passo Fundo. Zonas Especiais de Interesse Social.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Procedimentos metodológicos – **3** Infraestrutura social: conceitos e relações – **4** Equipamentos urbanos – **5** Objeto de estudo: cidade de Passo Fundo – **6** Análise dos equipamentos urbanos nos Setores 08 e 09 – **7** Conclusão e discussões preliminares – Referências

---

## 1 Introdução

Cidades são sistemas complexos, capazes de produzir e articular as mais diferentes estruturas, que permitem múltiplas relações sociais. É de forma particular que o tecido urbano interfere e amplia a capacidade humana de produzir ideias, movimentos e a sua própria continuidade, mas é também nessa ambiência urbana que acontecem processos capazes de promover as desigualdades sociais e a exclusão socioespacial. A vida urbana das cidades brasileiras enfrenta, em diferentes escalas, a precariedade de investimentos em infraestrutura, moradia, bens e serviços. A configuração morfológica do tecido urbano pode ser alterada com a ação de políticas públicas e com programas sociais, responsáveis pela busca de maior equidade social.

Nesse entrelace entre o ambiente espacial e o ambiente social, é necessário elementos articuladores com a função de aproximar as redes e diminuir as distâncias entre os processos espaciais urbanos. Visando contribuir nessa aproximação, as instituições governamentais e comunitárias têm referido o conceito de infraestrutura social e urbana como o conjunto articulatório de tramas e materialidades capaz de constituir e construir sociedades com maior equidade social (ABERDEEN ASSESSMENT MANAGEMENT, 2017).

No âmbito brasileiro, ao discutir diversas facetas, compreensões e referenciais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010, p. 31) consolida o conceito de que “a infraestrutura social e urbana envolve um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos”.

No âmbito internacional, as abordagens consideram o planejamento e o investimento governamental e privado em infraestrutura social como uma necessidade

fundamental para o desenvolvimento em países, regiões, cidades e comunidades existentes ou novas, ampliando o espectro da premissa de infraestrutura econômica e urbana como fatores de estabilidade, sustentabilidade e qualidade de vida a longo prazo (FUTURE COMMUNITIES, 2017; MAYOR OF LONDON, 2015; LIND, 2017; SOUTH AFRICA ENVIRONMENT AFFAIRS DEPARTMENT, 2017; ABERDEEN ASSESSMENT MANAGEMENT, 2017; SGS ECONOMICS AND PLANNING, 2013).

O presente estudo tem como objetivo a análise da conformação urbana da cidade de Passo Fundo (localizada ao norte do estado do Rio Grande do Sul) a partir dos conceitos de infraestrutura social e equipamentos urbanos, bem como busca compreender os processos de ocupação do território através da implantação de políticas públicas voltadas aos elementos de articulação do espaço urbano, transcrevendo seus impactos, influências e processo evolutivo na malha urbana. Tem como objetivos específicos: a) apresentar revisão bibliográfica e caracterização dos conceitos de infraestrutura social; b) caracterizar em específico o constructo de equipamentos urbanos, conceito derivado de infraestrutura social; c) caracterizar a cidade de Passo Fundo, objeto do estudo, perante suas características urbanas; d) analisar espacialmente a implantação dos equipamentos urbanos de educação, saúde e assistência social por meio de mapas.

Este artigo baseia-se no estudo exploratório dos conceitos de infraestrutura social e equipamentos urbanos na medida em que compõe um conjunto de elementos da morfologia urbana. Foi realizado estudo de caso na cidade de Passo Fundo procurando diagnosticar e mensurar em duas escalas – macro e microescalas – como ocorre a relação da existência de infraestrutura social e suas consequências perante os processos socioespaciais. A análise tem como ênfase os equipamentos urbanos, tratados aqui como conceito derivado de infraestrutura social.

## 2 Procedimentos metodológicos

Este estudo foi estruturado em duas etapas: a primeira trata de revisão bibliográfica e pesquisa documental buscando a caracterização dos conceitos de infraestrutura social e equipamentos urbanos; a segunda etapa trata da análise de estudos de caso.

A primeira etapa estrutura-se principalmente sobre a pesquisa bibliográfica, em que se buscou descrever as características principais dos conceitos de infraestrutura social. Em um segundo momento, a revisão de literatura tem o enfoque sobre o conceito de equipamentos urbanos. Para isso, ocorreu a consulta de materiais disponíveis em órgãos públicos, revisão de autores que trabalham a questão, em níveis nacional e internacional, assim como autores específicos que abordam a cidade de Passo Fundo como objeto de estudo.

A segunda etapa constitui-se da análise dos materiais e informações obtidos. Trata-se do estudo espacial da implantação dos equipamentos urbanos através

de mapas e elementos gráficos que ilustrem as características de localização na malha urbana, assim como seus raios de abrangência. O trabalho de elaboração dos mapas teve como base o programa QGIS, no qual foram criados *shapes* da cidade e dos tipos de equipamentos urbanos, bem como inseridos atributos pertinentes a cada caso – por exemplo, nos equipamentos educacionais foi determinado o nível de ensino.

### 3 Infraestrutura social: conceitos e relações

Com o crescimento das cidades e aumento da população, os conceitos de planejamento urbano e gestão deveriam ser aplicados para que todos os cidadãos fossem contemplados com espaços urbanos qualificados e capazes de atender suas necessidades. Para Gelpi e Kalil (2016), o planejamento urbano trata da ordenação das atividades humanas por meio do zoneamento do uso do solo, da fixação de padrões adequados de densidade demográfica e de distribuição de equipamentos e serviços comunitários, do controle de edificações e de um desenho urbano com conteúdo estético. Contudo, os interesses capitalistas e a falta de gestão participativa das cidades fizeram com que as diretrizes de planejamento não atendessem toda a população de forma justa e igualitária. As dinâmicas que acompanham a liberalização dos mercados de terra aumentam a pressão do mercado sobre os territórios controlados por comunidades de baixa renda, num contexto global em que a terra urbanizada não está disponível para os mais pobres (ROLNIK, 2015, p. 152). Pelo contrário, com o aumento da população e a necessidade da criação de novas áreas urbanizadas, os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos – que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores – para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram de arcar com a extensão da infraestrutura (MARICATO, 1987).

Villaça (2001) argumenta que uma das características mais marcantes das metrópoles brasileiras é a segregação espacial das classes sociais em áreas distintas da cidade. Basta uma volta pela cidade para constatar a diferenciação entre os bairros, tanto no que diz respeito ao perfil da população quanto às características urbanísticas, de infraestrutura, de conservação dos espaços e equipamentos públicos, etc. “É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características” (MARICATO, 2011, p. 51).

Como resultado de toda essa cultura de exclusão social, tem-se a segregação espacial urbana. Segundo Villaça (2001), a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da cidade. Para Moraes

Netto (2014), segregação é uma forma de restrição da interação – uma restrição que opera através das diferenças e, portanto, é um fenômeno marcante na experiência social e urbana.

A segregação urbana acarreta inúmeros problemas para a cidade, explicitando a desigualdade social. Camadas mais pobres da população e com menos recursos são justamente as que gastam mais com o transporte diário, que têm mais problemas de saúde por conta da falta de infraestrutura, que são penalizadas por escolas de baixa qualidade, e assim por diante. A própria segregação é não apenas reflexo de uma condição social, mas um fator que contribui para tornar as diferenças ainda mais profundas (SABOYA, 2009). Ainda conforme Saboya (2009), o padrão mais conhecido de segregação é o centro x periferia, seguindo uma organização em círculos concêntricos. Segundo esse modelo, as classes sociais mais ricas ficariam nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura e com maiores preços, e as classes pobres ficariam relegadas às periferias distantes e desprovidas de equipamentos e serviços.

O planejamento urbano voltado prioritariamente às centralidades urbanas acabou gerando a concentração de infraestruturas em pontos focais da cidade e excluindo boa parte da população. Conforme Moraes Netto (2014), formas de crescimento espacial, ora por densificação possivelmente excessiva das áreas intraurbanas, ora distribuindo padrões de dispersão periférica, vêm esgotando infraestruturas e impactando sua dinâmica, impondo dificuldades severas de mobilidade. O processo resultante dessa dinâmica de exclusão socioespacial é a conformação morfológica das comunidades periféricas sem ou com pouca infraestrutura social e urbana. Brown (2012) considera que o acesso à infraestrutura social é vital à população urbana, contribuindo para a união das comunidades, ligando o desenvolvimento econômico, ambiental e de bem-estar social. Ainda conforme Brown, a definição de infraestrutura social é ampla e, como exemplos físicos, podem-se incluir escolas, unidades de saúde, instalações de lazer e recreação, bibliotecas, centros comunitários, instalações religiosas, lojas, transportes e serviços públicos e serviços de emergência. Para o IPEA (2010, p. 23):

A disponibilidade de infraestrutura no território constitui um indicador das suas condições de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa disponibilidade ou sua ausência favorecem ou limitam o processo de desenvolvimento econômico e territorial. Assim, considerando o amplo conjunto de setores e funções a elas atinentes, as infraestruturas sociais e urbanas envolvem, na verdade, um amplo conjunto de sistemas e suportes à vida cotidiana da população, notadamente no meio urbano, implicando em equipamentos e suportes físicos, na prestação de serviços e na sua gestão, seja a gestão de operação e manutenção desse equipamento, seja a gestão do sistema em termos espaço-temporais.

A aplicação dos conceitos de infraestrutura social também está diretamente ligada com as questões de desenvolvimento urbano sustentável. Conforme a Nova Agenda Urbana (2016) e seu plano de implementação, erradicar a pobreza é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Reconhece a crescente pobreza em áreas como favelas e assentamentos informais, e que a organização espacial, a acessibilidade, o desenho do espaço urbano, bem como a infraestrutura e a prestação de serviço básicos, em conjunto com políticas de desenvolvimento, podem promover ou dificultar a coesão social, a igualdade e a inclusão. Ainda do ponto de vista da sustentabilidade, a Agenda 2030 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 2015), contendo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sugere decisões de como acabar com a pobreza, promover bem-estar e prosperidade, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas. Em específico, o ODS 11 tem como objetivo tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis.

#### 4 Equipamentos urbanos

De acordo com Silva (2001), os equipamentos comunitários ou “equipamentos urbanos sociais” desempenham funções conjuntas que têm como objetivo promover a aproximação dos moradores para o desenvolvimento das relações de boa vizinhança e cidadania. Eles configuram um marco importante do novo patamar de organização a ser alcançado com a urbanização. Santos (1988), no entanto, diz que os equipamentos comunitários são “aqueles serviços públicos que exigem áreas ou edificações próprias para funcionarem. Têm de ser programados em avanço para atender bem aos fins a que se destinam” (SANTOS, 1988, p. 157).

Já Duarte *et al.* (1996) consideram que ainda deverão ser caracterizadas na localização e projeto de novos equipamentos comunitários as demandas dos moradores, através do levantamento: do existente e desejado pela comunidade; e do existente no bairro com a respectiva avaliação da possibilidade de uso pela comunidade.

A localização de equipamentos urbanos é um elemento de composição e estruturação das cidades e pode qualificar a vida no espaço urbano (CASTELLO, 2008 citado em GOBATTO, 2016). Ainda conforme a autora, as áreas residenciais das cidades podem abrigar alguns desses equipamentos de uso coletivo, mas, para que isso ocorra de forma exitosa, seria preciso considerar se o equipamento é adequado à área, se a localização relativa no seu interior é adequada e se sua dimensão é compatível com a população que o utilizará.

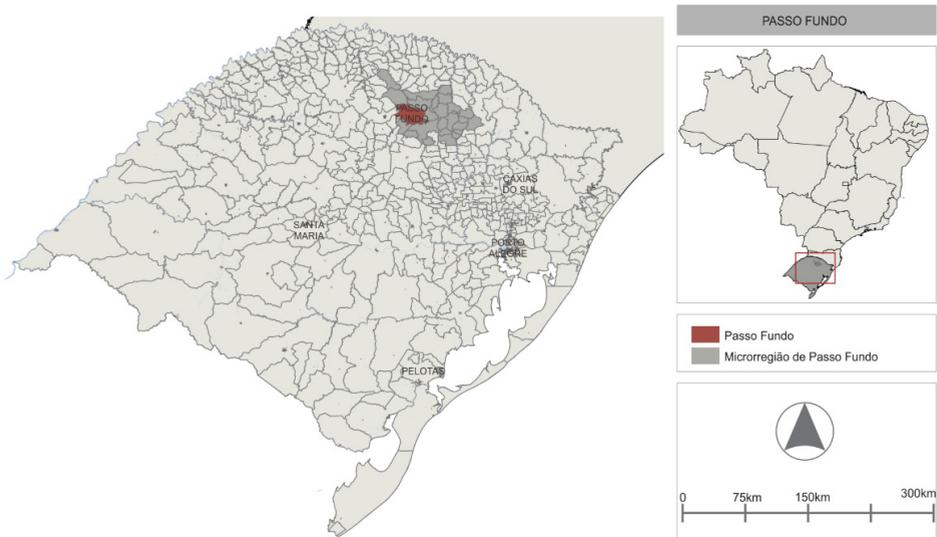
Dentro do conjunto de elementos que compõem o conceito de infraestrutura social, os equipamentos urbanos ocupam um lugar de destaque. Conforme os autores citados acima, é possível perceber a importância desses equipamentos

na distribuição das atividades de atendimento à população. Os equipamentos são eixos importantes na busca por espaços urbanos mais diversificados e eficientes. Neste estudo, o enfoque será dado aos equipamentos urbanos de educação, saúde, assistência social e paradas de ônibus, os quais estão relacionados à qualidade de vida da população.

## 5 Objeto de estudo: cidade de Passo Fundo

O território municipal de Passo Fundo compreende uma área de 783,421 km<sup>2</sup>, tendo como municípios limítrofes: Pontão e Coxilha a norte; Mato Castelhana a leste; Ernestina e Marau ao sul; e Santo Antônio do Planalto e Carazinho a oeste. Passo Fundo é uma cidade importante no estado do Rio Grande do Sul, sendo classificada como de porte médio e como cidade polo no norte do estado, região na qual os impactos da modernização da agricultura, através do complexo agroindustrial e, depois, da produção avícola e suinocultura integrados, desenvolveram a área industrial, que se fez mais presente e condicionou o desenvolvimento da pequena propriedade familiar (PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO – PMSB, 2014).

Figura 1 – Mapa da localização de Passo Fundo/RS



Fonte: Elaborada pelos autores.

Em termos logísticos, a cidade destaca-se como importante entroncamento rododiferroviário do norte do estado. Localizada entre São Paulo e Buenos Aires, busca vantagens para a atração de atividades industriais, comerciais e atacadistas,

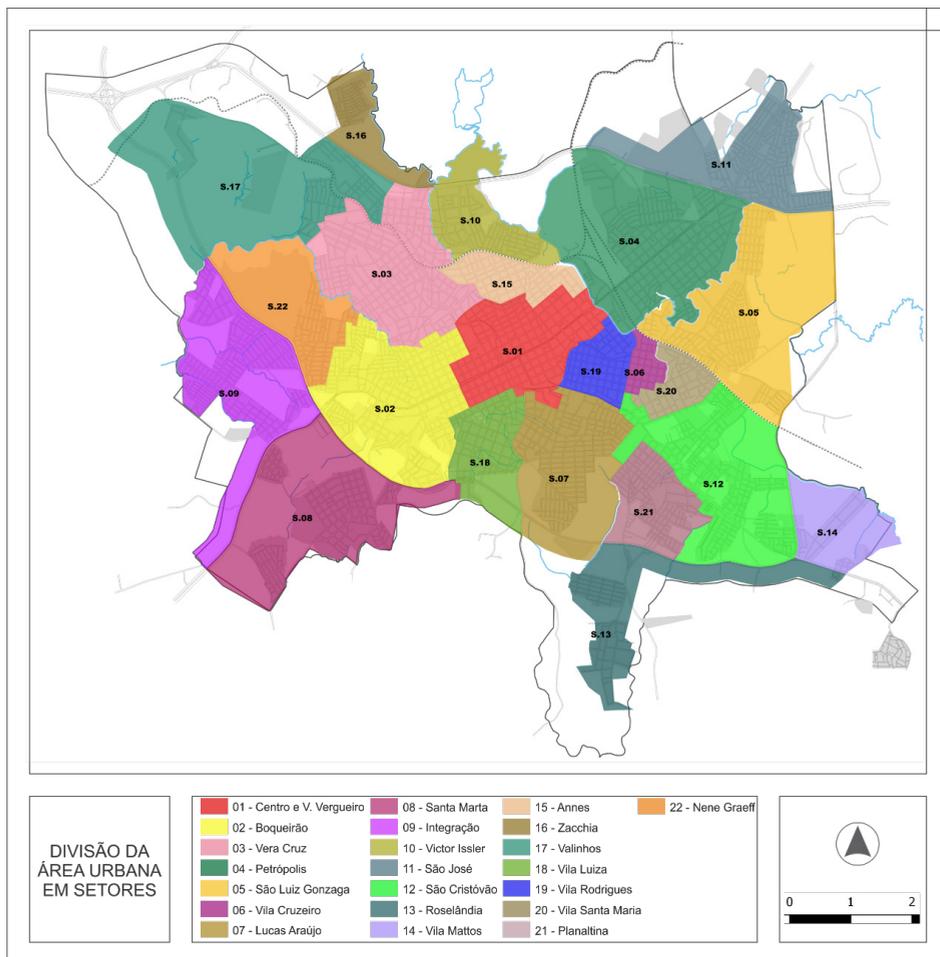
pois sua influência alcança até mesmo algumas cidades do oeste do estado de Santa Catarina.

Passo Fundo torna-se o principal polo econômico da região da produção. Com isso, mantém importantes conexões com outras regiões do estado. As principais vias de acesso ao município são a BR 285, a RS 324, a RS 135 e a RS 153. O Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção, de acordo com dados da Fundação de Economia e Estatística, é formado por 21 municípios e abrange uma área de 6.002,7 km<sup>2</sup> e uma população total de 339.921 habitantes. Passo Fundo representa 55% da população total, sendo que sua área equivale a 12% da área total do COREDE (PMSB, 2014).

Atualmente, o território do município encontra-se dividido entre zona rural e urbana, sendo que, dentro dessas zonas, existem outras subdivisões: a zona rural divide-se em distritos, e a zona urbana, em setores. A sede municipal localizada na zona urbana encontra-se centralizada no território municipal, ocupando uma área de aproximadamente 79,96 km<sup>2</sup>, correspondendo a 10,20% da área total do município. A partir do ano de 2005, a Prefeitura Municipal de Passo Fundo (PMPF), por meio da Lei Complementar nº 143, de 25 de junho, artigos 2º e 5º, oficializou a divisão territorial da cidade em 22 setores urbanos, os quais, individualmente, podem compreender bairros, vilas e loteamentos agrupados em um mesmo setor (PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO, 2006). A figura 1 mostra a delimitação territorial da zona urbana e suas subdivisões.

Para este estudo, definiram-se como delimitação espacial os equipamentos urbanos (educação, saúde, assistência social e mobilidade) presentes nos Setores 08 e 09 da cidade de Passo Fundo, conforme destaque na figura 1. O Setor 08 (Santa Marta) é limitado pela RS 153 e pela Perimetral Sul, conta com uma área de 5,61 km<sup>2</sup> e possui uma boa parte de sua área não urbanizada, constituindo-se, assim, uma área de expansão urbana, com diversos núcleos de habitação de interesse social em implantação. Com perfil residencial, nas margens das rodovias que o limitam, desenvolvem-se atividades comerciais e agroindustriais. Em 2010, contava com uma população de 5.355 habitantes e uma densidade demográfica de 954,55 hab./km<sup>2</sup> (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2010). O Setor 09 (Integração) tem perfil predominantemente residencial e possui uma população de 6.658 habitantes, em sua maioria funcionários dos setores secundário e terciário de Passo Fundo. Constitui-se de uma área de expansão urbana com restrições em zonas de proteção de recursos hídricos e de mata nativa. Nas margens da rodovia RS 153, estão localizados estabelecimentos comerciais e agroindustriais. Em 2010, contava com uma população de 7.829 habitantes e uma densidade demográfica de 1.716,89 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

Figura 2 – Mapa da delimitação territorial e subdivisões dos setores



Fonte: Elaborada pelos autores.

## 5.1 Passo Fundo e o gravame de Zonas Especiais de Interesse Social

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são importante instrumento para a garantia ao direito à terra urbana e à habitação. Vêm ao encontro das proposições do Estatuto da Cidade (2001) e pertinentes à política urbana local. Soares *et al.* (2012, p. 21) abordam que a ZEIS pode ser conceituada como “um instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo, a partir da previsão de parâmetros urbanísticos específicos para as áreas destinadas a habitação de interesse social”.

A Lei Complementar nº 299/2012 classificou as ZEIS em três categorias, de forma a direcionar as políticas de habitação:

- a) ZEIS 1: áreas vazias ou subutilizadas destinadas à implantação ou promoção de lotes e/ou habitação de interesse social;
- b) ZEIS 2: assentamentos autoproduzidos em áreas públicas ou privadas;
- c) ZEIS 3: parcelamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos.

Das três categorias, são as mais usuais a primeira e a segunda. Soares *et al.* (2012, p. 25) abordam que:

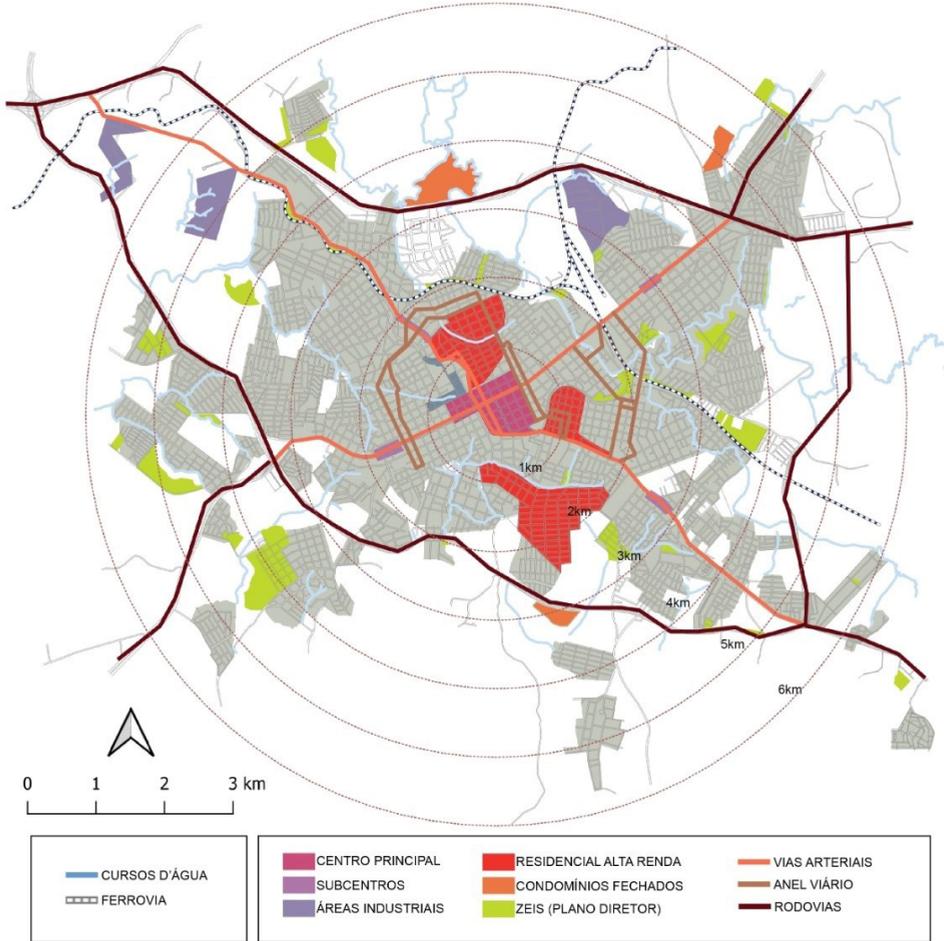
A primeira serve à regularização fundiária de áreas já ocupadas, como favelas, loteamentos irregulares e/ou clandestinos, edificações deterioradas ocupadas pela população de baixa renda (cortiços), ocupações irregulares em áreas remanescentes de quilombos ou em áreas de valor ambiental, entre outros. A maior parte das experiências na demarcação de ZEIS é desse tipo. Contudo, as ZEIS também podem ser demarcadas em áreas vazias na cidade, nos vazios urbanos, que em geral são destinados à especulação imobiliária. Essa demarcação possibilitaria novos empreendimentos destinados à população carente, que já nasceriam regularizados e inseridos no contexto das cidades.

A partir dessas duas categorias, a pesquisa busca analisar o gravame de ZEIS na cidade média de Passo Fundo/RS perante os instrumentos da política urbana e dos processos intraurbanos da cidade em questão.

Uma das principais dinâmicas da estrutura intraurbana de Passo Fundo nas últimas duas décadas, a partir da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI, 2006) e voltada à política habitacional, é o gravame de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). De acordo com Gelpi *et al.* (2018), com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006 (PDDI), há a demarcação de áreas de expansão na região oeste da cidade, englobando os Setores 08 e 09, por onde a cidade se expande através da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com a implantação majoritária de loteamentos planejados de habitação de interesse social (GELPI *et al.*, 2018).

No mapa a seguir, tem-se a demarcação da estrutura intraurbana de Passo Fundo, com ênfase para o gravame das ZEIS, proposto pelo PDDI de 2006.

Figura 3 – Mapa da estrutura intraurbana de Passo Fundo e o gravame de ZEIS



Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise espacial demonstra os diferentes elementos da estrutura intraurbana de Passo Fundo. Assim como em outras cidades médias brasileiras, Passo Fundo apresenta centro consolidado, alta renda na área pericentral e vias arteriais como eixos de crescimento e de ordenamento do território. Apresenta ainda dinâmicas contemporâneas, como a localização da alta renda em áreas periféricas, instaladas em condomínios fechados e áreas industriais próximas a entroncamentos logísticos.

Ao tratar do gravame das ZEIS, percebem-se duas situações: 1) demarcação de ZEIS em área urbana consolidada, com proximidade relativa do centro principal, abrangendo vazios urbanos e áreas já ocupadas por habitações irregulares;

2) gravame de ZEIS em áreas de periferia urbana, contemplando grandes glebas e com a necessidade de implantação de novas infraestruturas urbanas e sociais.

Desses dois padrões de demarcação de ZEIS, a pesquisa atenta-se à análise do segundo padrão (áreas periféricas), principalmente do recorte espacial que trata das áreas de expansão da cidade, demarcadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (2006). Como materialização do gravame das ZEIS nessas áreas, grandes glebas do espaço urbano foram demarcadas para a produção de habitação social. Em sua maioria, essas áreas foram demarcadas no Setor 08 (Santa Marta) e Setor 09 (Integração), na periferia da cidade, áreas de expansão urbana. Nessas áreas, foram implantados inúmeros conjuntos/condomínios/loteamentos de habitação social, modificando a paisagem do lugar. Ocorreram investimentos em infraestrutura urbana, com novos arruamentos e inserção de equipamentos urbanos. Contudo, até 2023, a área não conta com nenhum espaço livre público.

Dessa forma, como modo de aprofundamento da análise acerca das ZEIS, a pesquisa busca ainda estudar a relação entre o gravame dessas áreas e a implantação de equipamentos urbanos. Para tal, são apresentados a seguir os dados e análises acerca dos equipamentos urbanos de educação, saúde e assistência social implantados nos Setores 08 e 09, áreas gravadas com ZEIS.

## 6 Análise dos equipamentos urbanos nos Setores 08 (Santa Marta) e 09 (Integração)

### 6.1 Equipamentos urbanos de educação

De acordo com Romanini (2006), os equipamentos principais na área de educação são a creche, a escola maternal, a pré-escola, o primeiro grau até a 4ª série, da 5ª a 8ª série e o segundo grau. Já o ensino de nível superior tem outra lógica de localização, a qual pode ser muito mais distante da moradia que a dos equipamentos do primeiro e segundo graus. Para Santos (1988), a distribuição de equipamentos urbanos ocorre de acordo com a escala do espaço urbano. Ele utiliza três escalas urbanas para a distribuição de equipamentos urbanos: a vizinhança, o bairro e a cidade. Ainda conforme esse autor, na escala de vizinhança são necessários os equipamentos de educação, como creche, pré-escola e escola de primeiro grau. Já a escola de segundo torna-se desejável em escala de bairro ou cidade (SANTOS, 1988).

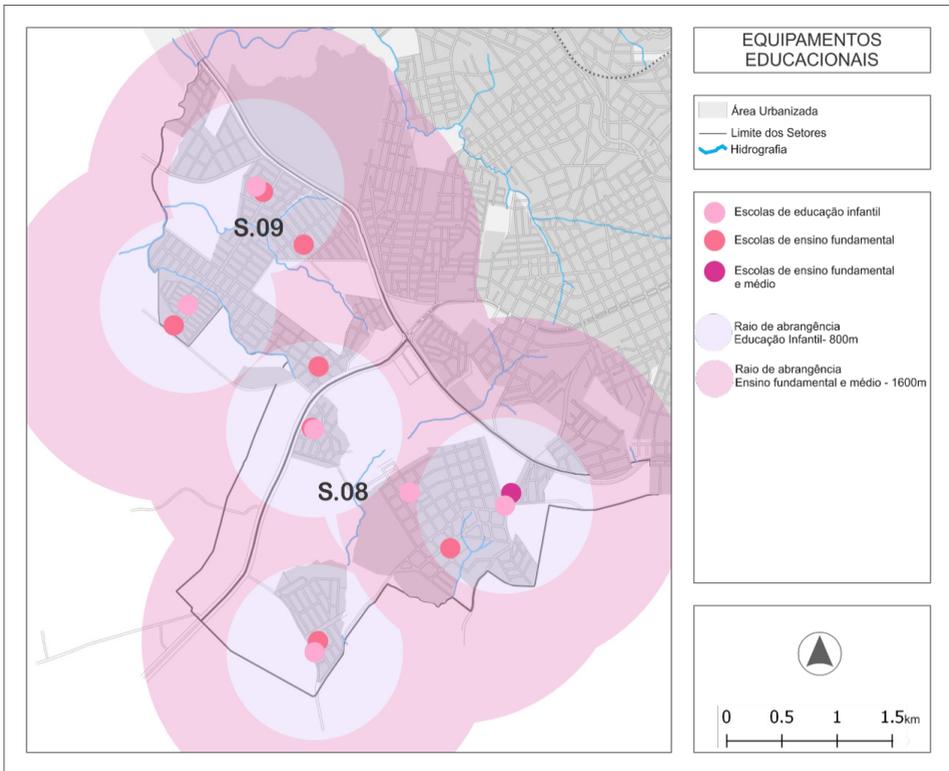
Com base em alguns autores, Romanini (2006) traz uma síntese para a implantação e dimensionamento de equipamentos de educação:

- a) ensino infantil: terreno por setor/bairro de 1.200 m<sup>2</sup> a 2.500 m<sup>2</sup>; edifício com 7 m<sup>2</sup> por criança; área construída de 0,5 m<sup>2</sup> por habitante do bairro; raio de abrangência de 800 metros das residências;

b) ensino fundamental e médio: terreno por setor/bairro de 6,4 m<sup>2</sup> por aluno; edifício com 3,2 m<sup>2</sup> a 6,25 m<sup>2</sup> por aluno; área construída de 0,182 m<sup>2</sup> por habitante do bairro; raio de abrangência de até 1.600 metros das residências (ROMANINI, 2006).

Baseado nos autores citados acima e com o levantamento de dados a partir da Secretaria Municipal de Educação de Passo Fundo, foram mapeados os equipamentos de educação (escola de educação infantil, escola de ensino fundamental, escolas de ensino fundamental e médio) nos Setores 08 e 09, como pode ser observado na figura 2:

Figura 2 – Mapa dos equipamentos educacionais nos Setores 08 e 09



Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme mapeamento dos equipamentos de educação, é possível perceber o padrão de distribuição desses equipamentos. Com relação às escolas de educação infantil, há a presença de quatro unidades no Setor 08 e de duas unidades no Setor 09. As unidades do Setor 08, a partir da análise do raio de abrangência (800 m), conseguem atender a área desse setor, oferecendo, assim, facilidades

de acesso à população. Já as unidades do Setor 09 não estão implantadas de modo a atender toda a extensão do setor, tendo fragilidades para o atendimento da população residente na borda leste do setor (limitadas territorialmente por duas rodovias de alto fluxo).

As escolas de ensino fundamental estão presentes nos dois setores, sendo quatro unidades no Setor 09 e três unidades no Setor 08. A partir do raio de abrangência de 1.600 metros (ROMANINI, 2006), ambos os setores conseguem atender a sua população, tendo ainda a capacidade de atender setores vizinhos.

No que diz respeito ao ensino médio, foi verificada apenas uma unidade em toda a extensão territorial dos dois setores. A única unidade está implantada na região leste do Setor 08, atendendo uma parcela pequena da população. Tem-se uma situação crítica de atendimento, visto que grande parte do Setor 08 e todo o Setor 09 precisam se dirigir a outras áreas da cidade para ter acesso ao ensino médio, necessitando de infraestrutura de transporte coletivo para isso. É importante frisar que esses dois setores contêm áreas de vulnerabilidade social, o que dificulta ainda mais essa situação de locomoção para outras áreas da cidade, visto que o gasto com transporte coletivo se torna um agravante na renda familiar dessa população.

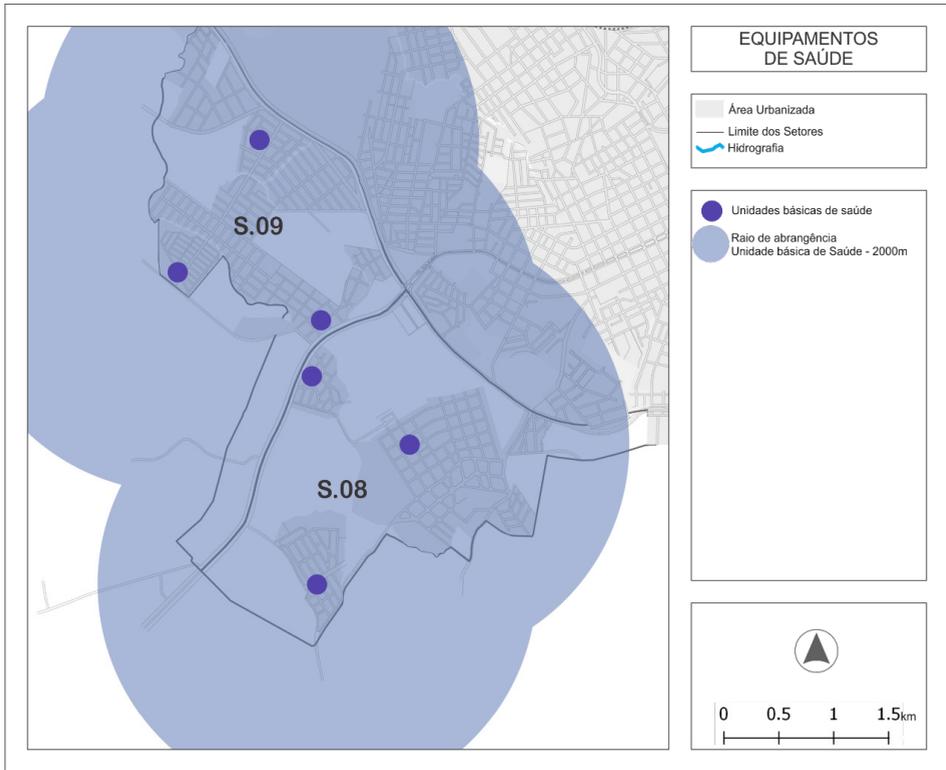
## 6.2 Equipamentos urbanos de saúde

Os equipamentos urbanos de saúde são importantes no que se refere à manutenção da qualidade de vida da população. Para Ferrari (1977), os equipamentos urbanos de saúde são centro médico, hospital geral, público ou privado, hospital especializado, público ou privado, pronto-socorro, dispensário de tratamento, clínica de recuperação e maternidade. De acordo com Campos Filho (2003 citado em ROMANINI, 2006), os equipamentos básicos de saúde são o posto de saúde (unidade básica de saúde) e o hospital geral regional.

A partir de estudos e autores que abordam o tema, Romanini traz uma síntese para a implantação e dimensionamento de equipamentos de saúde na escala de bairro/setor: edifício com área  $\geq 200$  m<sup>2</sup> e ampliável; terreno com área de  $\geq 800$  m<sup>2</sup>; raio de abrangência de até 2.000 metros; a localização do equipamento deve garantir o rápido e fácil acesso a esse serviço; cada região com cerca de 20 mil habitantes deve ter, no mínimo, um posto de saúde (ROMANINI, 2006).

Na figura 3 a seguir, com base no levantamento de dados a partir da Secretaria Municipal de Saúde de Passo Fundo, tem-se o mapeamento desses equipamentos, assim como a projeção das áreas de abrangência:

Figura 3 – Mapa dos equipamentos educacionais nos Setores 08 e 09



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentre as tipologias de equipamentos de saúde trazidas nos parágrafos anteriores, a predominância nos Setores 08 e 09 é de unidades básicas de saúde (UBS), as quais atendem um raio de abrangência de 2.000 metros (ROMANINI, 2006). Em cada setor, estão implantadas três unidades básicas de saúde, totalizando seis unidades.

Esses equipamentos, a partir da análise dos raios de abrangência, conseguem atender toda a população de ambos os setores e estão distribuídos de forma homogênea no território, tendo, assim, uma boa acessibilidade para os moradores. Com relação ao número de habitantes, o atendimento também é bastante satisfatório, visto que a necessidade é de 1 (uma) UBS para cada 20 mil habitantes (ROMANINI, 2006), e a soma da população dos dois setores é de cerca de 12 mil habitantes. Para o atendimento de serviços de saúde que necessitam de maior complexidade, essa população precisa se dirigir para os hospitais gerais, que estão localizados no Setor 01, na região central da cidade.

### 6.3 Equipamentos urbanos de assistência social

O Ministério do Desenvolvimento Social, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – MDS, 2019). Esse atendimento feito pelo SUAS é executado e provido por equipamentos da assistência social, que são pessoas jurídicas de direito público, estão sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e podem funcionar em articulação com iniciativas da sociedade civil (MDS, 2019).

Esses equipamentos são organizados de acordo com as ações sociais desenvolvidas e seguem níveis de complexidade, existindo a Proteção Social Básica (dedica-se à prevenção de situação de risco social) e a Proteção Social Especial. Quanto aos equipamentos públicos, a Proteção Social Básica é prestada pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), enquanto a Proteção Social Especial, de acordo com o nível de complexidade, é ofertada pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) e pelas Unidades de Acolhimento (MDS, 2019). Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social, dentre todos os equipamentos de assistência social, o CRAS é o que possui maior capilaridade territorial (MDS, 2019).

Segundo o MDS, para que haja o atingimento da universalidade territorial dos serviços da assistência social básica, é necessária a existência de um CRAS por município (MDS, 2019). Ainda conforme dados do MDS, é importante que sua localização seja permanente, de modo que os usuários não percam a referência de onde podem encontrar seus serviços (MDS, 2019). Portanto, não há definições claras de raios de abrangência desses equipamentos – para este estudo, não foi possível um estudo muito aprofundado desses equipamentos, constatando-se, assim, a carência de referenciais voltados às questões urbanísticas que envolvem a implantação de equipamentos de assistência social.

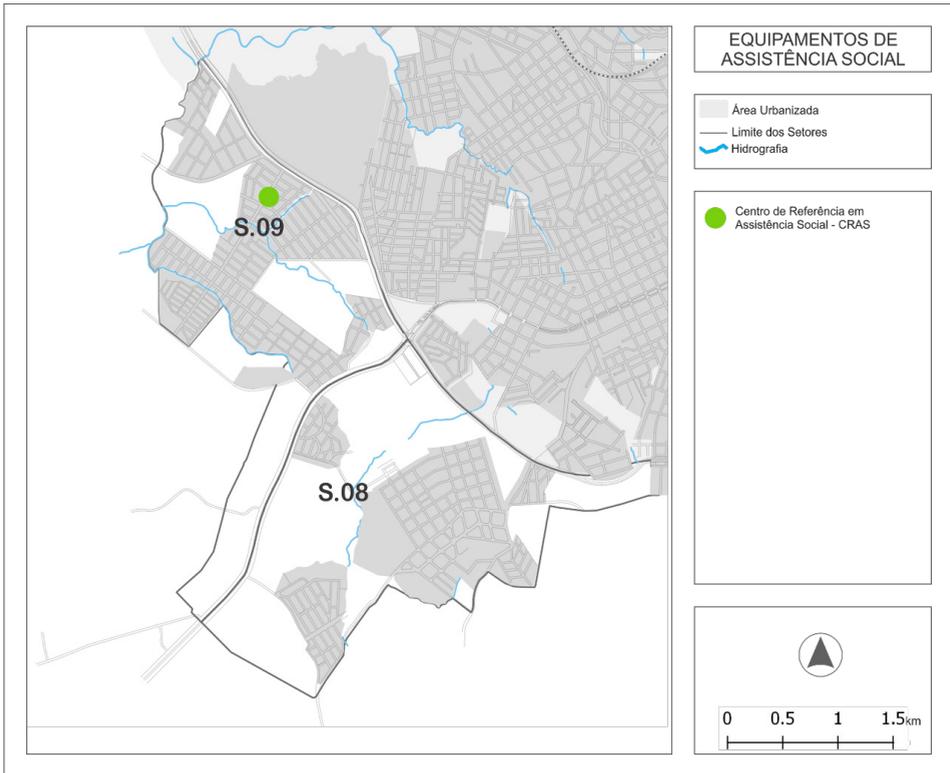
Na figura 4, com base no levantamento de dados a partir da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social de Passo Fundo, tem-se o mapeamento desses equipamentos nos Setores 08 e 09.

A partir do mapeamento, foi identificada a existência de 1 (uma) unidade de Equipamentos de Assistência Social na área que compreende os Setores 08 e 09. Esse equipamento é do tipo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e está localizado no Setor 09.

Como não foram rastreadas referências que tratem o raio de abrangência desse tipo de equipamento, a análise foi feita a partir das indicações do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS, 2019). O MDS cita que é necessário, no

mínimo, 1 (uma) unidade para o atendimento de uma universalidade territorial por cidade e, nesse caso, há 1 (uma) unidade específica no Setor 09, o que confere uma acessibilidade local satisfatória para essa população. Embora este trabalho não abranja toda a extensão territorial da cidade de Passo Fundo, faz-se necessário afirmar que existem outras unidades de equipamentos de assistência social pulverizadas pela cidade (SEMCAS, 2019), demonstrando, assim, que esse tipo de atendimento é bastante presente no território urbano.

Figura 4 – Mapa dos equipamentos de assistência social nos Setores 08 e 09



Fonte: Elaborada pelos autores.

## 7 Conclusão e discussões preliminares

Os conceitos aqui apresentados demonstram a complexidade das relações socioespaciais que acontecem na cidade. O histórico de padrões adotados no planejamento urbano de Passo Fundo demonstra na malha urbana o rastro de segregação, privilegiando áreas centrais e distanciando os pobres para áreas periféricas. Com isso, a estrutura urbana tornou-se ineficaz no que diz respeito ao atendimento

das necessidades das parcelas mais pobres da população, as quais estão distantes da centralidade urbana devido ao alto preço da terra.

A complexidade da cidade requer uma série de elementos que visam ao atendimento do direito da população à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, entre outros. Baseados nos conceitos e autores presentes neste estudo, os elementos citados anteriormente formam um conjunto articulador com função de aproximar as redes e diminuir as distâncias entre os processos espaciais urbanos. Esse conjunto de elementos forma o conceito de infraestrutura social, provendo a dinamicidade de tramas e materialidades capazes de constituir cidades com maior equidade social.

Um dos conceitos derivados de infraestrutura social é ter acesso aos equipamentos urbanos, os quais devem disponibilizar serviços sociais para melhorar a qualidade de vida da população. Neste estudo, o enfoque foi dado à análise de quatro tipos de equipamento: equipamentos urbanos de educação, de saúde, de assistência social e de mobilidade. Com relação aos equipamentos urbanos de educação, foi possível perceber, através da análise espacial, que as escolas de educação infantil e ensino fundamental conseguem atender a população residente nos dois setores; já a unidade de ensino médio é deficitária nesse atendimento. Embora o raio de abrangência dessas unidades esteja atendendo grande parte da área urbana, é importante frisar que, se tivessem ocorrido estudos anteriores à implantação, tais equipamentos poderiam estar localizados em áreas mais adequadas, otimizando seu raio de abrangência e promovendo maior acessibilidade urbana a esses equipamentos. Os equipamentos urbanos de saúde implantados nos setores são do tipo unidade básica de saúde e conseguem atender toda a extensão territorial dessa área. Com relação aos equipamentos urbanos de assistência social, foi identificado um equipamento do tipo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), atendendo às coordenadas do Ministério de Desenvolvimento Social.

A importância deste estudo dá-se pela complexidade dos conceitos apresentados, levando ao pensamento dos diversos elementos que devem ser considerados no planejamento e no estudo das cidades. A utilização do geoprocessamento no levantamento dos equipamentos urbanos facilitou o entendimento do padrão de implantação desses serviços, assim como permitiu a análise da eficiência dos raios de abrangência de cada equipamento. O desenvolvimento deste estudo buscou aprofundar a compreensão dos conceitos de infraestrutura social e equipamentos urbanos e indicou a necessidade de mais investigação a respeito de suas implicações sobre a qualidade de vida urbana.

---

**Periphery and social infrastructure – spatial analysis of urban facilities in Special Social Interest Zones: the case of Passo Fundo, RS, Brazil**

**Abstract:** The work seeks to investigate the social infrastructures and urban equipment present in peripheral areas, demarcated as Special Zones of Social Interest, in order to reflect on their relationships and importance for urban planning in the context of Passo Fundo, a medium-sized city in Rio Grande southern. For this, the methodology sought: the conceptualization of the elements through a bibliographical review; the characterization of the case study, the city of Passo Fundo, in macro and micro scales; in addition to a spatial analysis through maps prepared by geoprocessing. The results and discussions list the main contributions, limitations and propositions for the joint analysis of the terms of social infrastructure and urban equipment.

**Keywords:** Social infrastructure. Urban equipments. Urban planning. Passo Fundo. Special areas of social interest.

---

## Referências

ABERDEEN ASSESSMENT MANAGEMENT. *What is social infrastructure*, 2017. Disponível em: <http://www.aberdeen-asset.fr/en/thinkingaloud/investment-clarity/what-is-social-infrastructure>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BROWN, Julie. *Social infrastructure and sustainable urban communities*, 2012. Disponível em: [http://www.academia.edu/24654792/Social\\_infrastructure\\_and\\_sustainable\\_urban\\_communities](http://www.academia.edu/24654792/Social_infrastructure_and_sustainable_urban_communities). Acesso em: 05 dez. 2017.

DUARTE, Cristiane Rose; SILVA, Osvaldo Luiz; BRASILEIRO, Alice (Org.). *Favela, um bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Grupo Habitat, 1996.

FERRARI, Célson. *Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo*. São Paulo: Pioneira, 1977.

FUTURE COMMUNITIES. *Glossário: social infrastructure*. Disponível em: <http://www.futurecommunities.net/glossary/term/26>. Acesso em: 17 jul. 2018.

GELPI, Adriana; KALIL, Rosa Maria Locatelli. *A cidade comentada: expressões urbanas e glossário em urbanismo*. 1. ed. v. 1. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2016. 162 p.

GELPI, Adriana; KALIL, Rosa M. L.; OLIVEIRA, Wagner M. de. Consolidações da legislação na morfologia urbana: o caso de Passo Fundo, RS. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL CIDADE, CONTEMPORANEIDADE E MORFOLOGIA URBANA*, 7: mulheres e lugares urbanos, 2018.

GOBATO, Flávia Gazzola. *Justiça social e materialidade: o Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre*. 210f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico: 2010*. Rio de Janeiro.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Infraestrutura social e urbana e desenvolvimento: marco teórico e temas emergentes*. *In: IPEA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Vol. 2, 912 p., 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Infraestrutura Econômica, Social e Urbana; Livro 6). ISBN 978-85-7811-064-2. Brasília: Ipea.

LIND, Diana. Civic Lesson: New Social Infrastructure, 2017. *Architectural Record*. Disponível em: <https://www.architecturalrecord.com/articles/12484-civic-lesson-new-social-infrastructure>. Acesso em: 17 jul. 2018.

MARICATO, Ermínia. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

- MARICATO, Ermínia. *Os impasses da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MAYOR OF LONDON. *Social infrastructure: supplementary planning guidance*, 2015. London: Greater London Authority. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/supplementary-planning-guidance/social-infrastructure>. Acesso em: 17 jul. 2018.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Lista de sistemas e ferramentas removidas do ambiente SAGI*. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/Censo2014/equipamentos.html](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2014/equipamentos.html). Acesso em: 10 fev. 2019.
- MORAES NETTO, Vinícius de. *Cidade e Sociedade: as tramas da prática e seus espaços*. Porto Alegre: Sulina, 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *17 objetivos para transformar o mundo*, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (2006). Passo Fundo. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br). Acesso em: 26 fev. 2018.
- PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO (2014). Disponível em: <http://www.upf.br/pmsb/>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- ROMANINI, Anicoli. *Planejamento Urbano e Equipamentos comunitários: o caso de Passo Fundo/RS*. 120f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo: 2007.
- SABOYA, Renato. *Segregação espacial urbana*. 2009. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2009/05/segregacao-espacial-urbana/>. Acesso em: 15 maio 2017.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo: Projeto, 1988.
- SILVA, José Afonso. *Ordenação constitucional da cultura*. N.01. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SGS ECONOMICS AND PLANNING (SGS); PERRINI, L. *Role of social infrastructure in local and regional economic development*. 2013. Disponível em: <http://www.sgsep.com.au/assets/20130332-LindaPerrine-presentation-130719.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.
- SOARES, Isabelle O.; AZEVEDO, Maria de L. P.; STEPHAN, Ítalo I. C.; CARVALHO, Aline W. B.; ARANTES, Paulo T. L. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Revista Risco*, v. 15, n. 01, p. 21-37, 2012.
- SOUTH AFRICA ENVIRONMENT AFFAIRS DEPARTMENT. *Social infrastructures projects and sustainability*. 2017. Disponível em: [https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/chapter2\\_socialinfrastructureprojects\\_sustainability.pdf](https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/chapter2_socialinfrastructureprojects_sustainability.pdf). Acesso em: 17 jul. 2018.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

---

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

OLIVEIRA, Wagner Mazetto de; MIRON, Luciana Inês Gomes; FARINON, Suelen Josiane. Periferia e infraestrutura social – análise espacial de equipamentos urbanos em Zonas Especiais de Interesse Social: o caso de Passo Fundo, RS, Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 337-356, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART13

---

# A experiência das ZEIS em Curitiba: plataforma de direitos?

## Alessandro Lunelli

Mestrando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), na área de concentração Habitat. Arquiteto e Urbanista pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2020). Suas experiências profissionais englobam a gestão pública e a consultoria em diversos Planos Diretores, planos regionais, setoriais e estudos ambientais. *E-mail:* lunelli@usp.br. ORCID: 0000-0002-4276-8443.

## Simone Aparecida Polli

Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Líder do Grupo de Pesquisa Cidades, Planejamento e Gestão. Foi sócia da Ambiens Sociedade Cooperativa. *E-mail:* simonep@utfpr.edu.br. ORCID: 0000-0002-9673-592X.

---

**Resumo:** As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) surgiram como parte da luta por direito à cidade e à moradia na década de 1980, e tornaram-se importantes instrumentos de política fundiária. No entanto, elas têm cumprido seus objetivos de maneira limitada, contribuindo parcialmente na democratização do acesso à terra urbanizada e na garantia da posse, com dificuldades no combate à valorização imobiliária. Em Curitiba, historicamente, a ação habitacional deslocou grupos sociais para a periferia e, mesmo em situação de emergência habitacional, a cidade não possui ZEIS, apenas um instrumento análogo denominado Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que não incorpora as concepções originais das ZEIS. Em contraponto, experiências recentes com ZEIS têm trazido reflexões importantes sobre a pluralidade dos espaços urbanos e a organização para fortalecer as diversas ocupações urbanas, utilizando a ZEIS como “plataforma de engajamento” numa tentativa de mobilizar os diversos atores em torno de questões urbanas comuns. O objetivo deste artigo é analisar a experiência de utilização do SEHIS em Curitiba, apresentando uma contraproposta que incorpore os diversos sentidos das ZEIS, com base em diretrizes que permitam ampliar as noções existentes, priorizando a organização e o desejo popular como central para o avanço do direito à cidade nesses territórios.

**Palavras-chave:** Zonas especiais de habitação de interesse social. Setor especial de habitação de interesse social. Produção habitacional de interesse social. Curitiba. Mobilização social.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** As boas práticas e o Estatuto da Cidade: origem, limites e potencialidades das ZEIS – **3** Denominando a emergência habitacional em Curitiba – **4** Curitiba não tem ZEIS: compreendendo a instrumentalização dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social em Curitiba – **5** Sonhando futuros (im)possíveis – **6** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Nos municípios brasileiros, desde a introdução das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na década de 1980 até 2023, foram concebidas e implementadas

diversas modalidades do instrumento com objetivos distintos: regularização de ocupações urbanas; produção de habitação de interesse social em diversas áreas das cidades; demarcação de vazios urbanos e lotes subutilizados; e mitigação de impacto em ocupações em áreas de proteção ambiental, fortemente incorporadas no planejamento urbano institucionalizado.

No entanto, mais do que um instrumento urbanístico, as Zonas Especiais de Interesse Social representam uma “plataforma de engajamento”,<sup>1</sup> alvo de muitas leituras e disputas entre movimentos sociais e a burocracia estatal. Diferentemente de outras experiências no Brasil, em Curitiba essa gramática mobilizadora das ZEIS ainda não foi incorporada socialmente. Não se tem pesquisas aprofundadas que possam afirmar as razões, mas o *marketing* político do Estado, por meio da propagação das noções da cidade modelo, pode representar parte das estratégias de desmobilização das iniciativas e lutas populares.

Oliveira (2000) e Albuquerque (2009) destacam que a fama de Curitiba como cidade modelo foi atribuída não apenas pelo discurso técnico oficial da prefeitura, mas também pela divulgação midiática dos elementos constituintes da “imagem” da cidade. A Prefeitura Municipal de Curitiba investiu fortemente em infraestrutura nas áreas próximas aos eixos estruturais e nas regiões centrais, onde os preços dos imóveis são mais elevados, em contraste às regiões em que as condições mais adversas de renda somam-se à maior concentração populacional. A repetição do estigma de “modelo”, com diversas roupagens, oferece pistas para pensar nos aspectos simbólicos de um planejamento que historicamente negligenciou a demanda por Habitação de Interesse Social na cidade, negando a desigualdade e segregação socioespacial intraurbana presente evidenciadas em mais de 400 ocupações urbanas.<sup>2</sup>

Apesar dos desafios habitacionais, Curitiba não conta com Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em seu planejamento. Em substituição, o município criou o Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que a Prefeitura de Curitiba alega ser equivalente às ZEIS. Entretanto, o SEHIS é delimitado no território via decreto para designar as áreas de produção de conjuntos habitacionais da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), sem levar em consideração as ocupações existentes em diferentes regiões da cidade, nem imóveis vazios com aptidão habitacional. Isso significa que o SEHIS não contempla nem os vazios urbanos, nem as áreas ocupadas, negando os direitos de cidadania das populações afetadas.

Conforme a literatura no item 2, do ponto de vista da burocracia estatal, alguns desafios para a implantação das ZEIS são: (i) garantir a demarcação dos

<sup>1</sup> Fala da Profª. Drª. Raquel Rolnik, na disciplina de Colonialidade do Saber Urbano, 5 nov. 2021.

<sup>2</sup> Ocupações urbanas são todas as áreas caracterizadas pela informalidade da terra e com precariedades nas condições de habitação e/ou infraestrutura.

territórios já ocupados, inclusive as áreas ambientalmente frágeis, visando à regularização fundiária; (ii) viabilizar a criação de ZEIS em áreas centrais e valorizadas; (iii) articular as ZEIS com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, de forma a garantir o acesso à moradia digna e ao direito à cidade. Do ponto de vista da mobilização social, destaca-se a importância da articulação e reconhecimento das ações populares, considerando que, muitas vezes, nas relações socioestatais as necessidades da população não são atendidas.

Portanto, o objetivo deste artigo é analisar a experiência de utilização do Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS) em Curitiba, a partir da correlação entre a institucionalização do instrumento e o atendimento da demanda habitacional em Curitiba, observando as contradições desse processo. Por fim, apresenta-se uma contraproposta que incorpore os diversos sentidos das ZEIS, com base em diretrizes que permitam ampliar as noções existentes e o alcance social dessa plataforma mobilizadora.

A metodologia proposta é um estudo de caso de caráter exploratório. A partir de aspectos como o levantamento dos territórios populares, as dificuldades no atendimento habitacional e a delimitação dos polígonos das ZEIS na legislação de Curitiba, questiona-se qual é o propósito e para quem esse instrumento tem servido. Por meio de uma revisão bibliográfica e das experiências recentes com o instrumento, delinea-se um esquema utópico para imaginar novos futuros possíveis e necessários para a implementação das ZEIS, tomando como caso específico Curitiba.

Este artigo se divide em cinco partes, contando com a introdução. A segunda parte pretende fazer uma análise histórica das ZEIS no Brasil, identificando os diferentes sentidos e abordagens. Na sequência, foi abordada a situação socioespacial de Curitiba, enfatizando os territórios populares correlacionando com dados socioeconômicos e também a demanda por Habitação de Interesse Social (HIS). A quarta parte, intitulada *Curitiba não tem ZEIS: compreendendo a instrumentalização dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social em Curitiba*, apresentará uma análise crítica em relação à utilização do SEHIS em Curitiba. Por fim, na quinta parte, intitulada *Sonhando futuros (im)possíveis*, será feita uma proposta para delimitar áreas distintas para instrumentalização de ZEIS em Curitiba a partir do diagnóstico realizado e das potencialidades identificadas.

## 2 As boas práticas e o Estatuto da Cidade: origem, limites e potencialidades das ZEIS

Após anos de pressão dos movimentos sociais pelo reconhecimento do direito à cidade, observou-se no Brasil uma lenta institucionalização e regulação das políticas urbanas. O tema é excessivamente conhecido para merecer um resgate

profundo, mas é certo que, a partir da promulgação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal em 1988 e após a regulamentação do Estatuto da Cidade em 2001, foi inaugurada uma nova etapa na luta pela reforma urbana – segundo Ferreira (2022), alimentando expectativas de que seria possível ter no Brasil um Estado promotor de justiça espacial.

Segundo Rolnik e Santoro (2013, p. 3), o Ministério das Cidades, criado em 2003, “incorporou a implementação do Estatuto da cidade em sua agenda, estruturando-se de forma a garantir financiamento, materiais explicativos e capacitação técnica”, com o objetivo de que os municípios incorporassem os instrumentos em seus Planos Diretores. Nesse sentido, para Santo Amore (2013, p. 50), ao regulamentar os artigos constitucionais, o Estatuto da Cidade ofereceu uma “caixa de ferramentas” para os municípios elaborarem seus Planos Diretores, dando ao Estado a capacidade de intervir na propriedade privada da terra no intuito de atender aos interesses do coletivo, reforçando a ideia de que o Estatuto seria o instrumento ideal para a promoção da reforma urbana.

Para Ferreira (2022), a regulamentação desse conjunto de instrumentos não foi capaz de barrar os interesses dominantes no território e suas conseqüentes tensões políticas. Embora muitas cidades tenham regulamentado algumas dessas ferramentas, a aplicação sistêmica e integrada do Estatuto da Cidade como uma ferramenta pública para combater as desigualdades urbanas não se concretizou. A implementação de qualquer legislação ou instrumento não é uma tarefa neutra, mas está sujeita às pressões dos atores políticos, com diferentes ideologias e com maior ou menor capacidade e poder político.

Esse é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Desde a década de 1980, as ZEIS já haviam sido reportadas em cidades brasileiras, formuladas no âmbito da discussão sobre direito à cidade e à moradia, na luta dos assentamentos precários pelo reconhecimento e integração definitiva à cidade. Após a inclusão no Estatuto, as ZEIS transformaram-se num dos principais instrumentos de política fundiária voltados para a implantação de programas e projetos habitacionais (ROLNIK; SANTORO, 2013; SANTO AMORE, 2013; BRASIL, 2016).

Brasil (2016) e Santo Amore (2013) afirmam que as ZEIS historicamente cumpriram seus objetivos de maneira limitada: primeiro, pois se tem uma “réstia de efetividade do instrumento pela admissão de padrões especiais para criar exceções às regras e viabilizar a regularização física e fundiária”; e segundo, pois o estímulo ao mercado para a produção habitacional de interesse social “sucumbe à inteira valorização da terra e à derrota do projeto de integração dos pobres na cidade” (SANTO AMORE, 2013, p. 256). A efetividade do instrumento na democratização do acesso à terra urbanizada, no controle da valorização imobiliária e na garantia da posse, pode ser relativizada.

A primeira menção a ZEIS no Brasil foi após a aprovação da lei federal de parcelamento do solo em 1969, que estabeleceu as diretrizes básicas para a organização urbana decorrente dos processos de loteamento, mas também previa a criação de parâmetros especiais para áreas de urbanização específica e conjuntos habitacionais de interesse social. De acordo com Santo Amore (2013), foi a partir desta lei que a primeira ZEIS surgiu em Recife, em 1983, sendo identificada como uma área de urbanização específica.

Em Recife, as ZEIS foram demarcadas em ocupações consolidadas e espontâneas, sendo regulamentadas em 1987 pelo Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS). Esse plano previa parâmetros especiais de urbanização para cada ZEIS e proteção contra ações especulativas do mercado. Além disso, contou com a participação de movimentos sociais, ONGs e setores ligados às igrejas, por meio das Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL), e criou o Fórum do PREZEIS para lidar com as questões pertinentes. O modelo de Recife tornou-se referência em todo o país, substituindo as ideias de remoção de favelas pela de urbanização (SANTO AMORE, 2013; ROLNIK, 1998).

Ainda, na década de 1990, uma segunda tipologia de ZEIS apareceria, segundo Mourad (2003), fruto de consistente pressão dos movimentos de luta por moradia. Em 1993, o Plano Diretor de Diadema (SP) estabeleceu duas categorias de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), incluindo a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) em áreas já ocupadas por assentamentos precários e em áreas vazias – agora conhecidas como “ZEIS de vazios”. Rolnik e Santoro (2013, p. 2) afirmam que foi a experiência realizada em Diadema que, ao introduzir as AEIS “de vazios”, inovou “em relação à utilização do instrumento de ZEIS para além do reconhecimento de direitos de posse e regularização”, pois criou uma reserva de terra para as camadas mais pobres em áreas vazias ou subutilizadas, muito embora, segundo Mourad (2003), a valorização dos imóveis não pôde ser contida.

Autores como Santo Amore (2013) e Brasil (2016) apontam que há poucas referências à instituição de diferentes modalidades de ZEIS na segunda metade da década de 1990 até o início dos anos 2000. Segundo esses autores, as experiências relatadas estão mais relacionadas à consolidação das experiências originais. Já as experiências recentes com ZEIS têm trazido à tona reflexões importantes sobre o reconhecimento da pluralidade dos espaços urbanos e o fortalecimento das lutas populares. Enquanto instrumento, as ZEIS tornaram-se um processo de disputa entre os diversos atores, com diferentes leituras e formas de intervenções na cidade. Por um lado, as ZEIS são vistas como uma estratégia para lidar com situações de informalidade e ocupação irregular do solo que não são facilmente regularizadas pelos mecanismos tradicionais de planejamento urbano. Por outro lado,

as ZEIS podem ser vistas como uma “plataforma de engajamento”, uma estratégia mobilizadora dos territórios populares em torno de questões urbanas comuns.

A ZEIS de Tororó, em Salvador/BA,<sup>3</sup> é um exemplo de como as ZEIS podem se tornar uma plataforma mobilizadora. O movimento Tororó Resiste é um grupo de moradores e ativistas que lutam pela preservação da ZEIS do Tororó, em Salvador, área alvo de um projeto da prefeitura que prevê a demolição de várias casas para a construção de um empreendimento comercial. A situação ocorrida em Tororó enfatiza as ZEIS como símbolo de reconhecimento e proteção dos direitos das comunidades mais vulneráveis. Embora o sucesso em termos de conquistas sociais possa ser variável, a criação de uma plataforma para articulação e participação popular é um ganho importante. As ZEIS representam um espaço de diálogo e de construção coletiva de soluções urbanas, que podem fortalecer a atuação da sociedade civil (LIMA *et al.*, 2021).

Nesse sentido, com a demarcação das ZEIS, as comunidades locais podem ser estimuladas a refletir sobre seus territórios e a pensar em propostas de urbanização que atendam às suas demandas. A reflexão é importante ao se considerar que muitas áreas de ocupação urbana estão enfrentando atualmente processos de transformação que objetivam a conversão dessas regiões em empreendimentos imobiliários. Por exemplo, durante os primeiros cinco anos de vigência do PDE<sup>4</sup> em São Paulo, foram licenciadas mais de 60 mil unidades habitacionais sociais em ZEIS (SÃO PAULO, 2019). No entanto, as ZEIS 1 e 3 ainda enfrentam desafios no desenvolvimento de projetos de urbanização e controle social, como evidenciado pela ZEIS 1 inserida na área de Ocupação Urbana Consorciada totalmente urbanizada.

Também em Fortaleza, embora ainda não regulamentadas, as ZEIS<sup>5</sup> têm sido objeto de atenção e mobilização por parte da sociedade civil organizada. O Instituto

<sup>3</sup> Salvador, Bahia, foi a primeira cidade a reconhecer áreas de ocupação urbana, embora seja frequentemente preterida nos textos sobre ZEIS. Em 1979, foi demarcada a Zona Homogênea da Nordeste de Amaralina, protegendo assentamentos residenciais de baixa renda contra a especulação do solo urbano. Em 1985, foram criadas as Áreas de Proteção Socioecológica para garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda. O Plano Diretor atual (2016) possui mais de 230 ZEIS de cinco tipologias, que são evolução das Áreas de Proteção Socioecológica, embora apenas três dessas ZEIS estejam sendo regulamentadas.

<sup>4</sup> O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) estabeleceu cinco tipos de ZEIS. A ZEIS 1 foi amplamente demarcada, com o objetivo de regularizar ocupações e loteamentos irregulares do município, enquanto a ZEIS 2 tem como foco a produção de habitação em lotes vazios. As ZEIS 3 e 5 estão localizadas em áreas centrais e visam à ocupação de imóveis desocupados e lotes vazios, respectivamente. As ZEIS 3 introduziram uma novidade ao demarcarem áreas de imóveis desocupados, subutilizados, não utilizados, degradados ou deteriorados em regiões que possuem serviços, equipamentos e infraestrutura urbana de qualidade e boa oferta de empregos, com o intuito de reestruturar esses imóveis para promover Habitação de Interesse Social. As ZEIS 4 também representaram uma inovação ao definir áreas adequadas para urbanização e construção em áreas de proteção ambiental, com o objetivo de promover a Habitação de Interesse Social, principalmente para reassentamento decorrente de planos de urbanização ou desocupação de áreas de risco e preservação permanente.

<sup>5</sup> Em Fortaleza, o Plano Diretor Participativo instituiu três categorias de ZEIS: ZEIS 1, destinadas à regularização fundiária, urbanística e ambiental de assentamentos irregulares com ocupação desordenada por população

de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), em parceria com universidades locais, elaborou estudos sobre as ZEIS 1 prioritárias. Um exemplo de boa prática é o Plano Popular da ZEIS do Bom Jardim, que foi elaborado por moradores, associações comunitárias, com a assessoria de laboratórios da Universidade Federal do Ceará. A ZEIS do Bom Jardim é uma das maiores de Fortaleza, com cerca de 30 mil habitantes. O Plano Popular para a ZEIS foi construído a partir de um diagnóstico comunitário, que foi complementado pela análise técnica do território. Esse processo revelou a valorização das experiências e saberes locais no planejamento urbano estatal. A sobreposição de conhecimentos técnicos e comunitários foi fundamental para o Plano Popular, que se tornou uma ferramenta de negociação e reivindicação de direitos da população (FREITAS *et al.*, 2019).

Nesse sentido, para garantir a criação de novas áreas urbanas com qualidade e infraestrutura adequada, é importante entender as ZEIS como uma plataforma de direitos e adotar práticas de planejamento que confrontem a lógica da produção da cidade planejada de cima para baixo. As experiências apontam indícios de como, independentemente da sua modalidade, a prevalência da ideia de ZEIS pode ser construída para além das práticas de instrumentalização nos textos legais.

Em muitos municípios brasileiros, incluindo Curitiba, as ZEIS são incluídas nos Planos Diretores, mas há incertezas na identificação (mapeamento e delimitação de áreas) de terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, contribuindo para o não reconhecimento desses territórios. A potência das ZEIS ainda enfrenta outros desafios no caso de Curitiba: (i) a instituição de gestão que inclua a pauta da habitação como política prioritária na agenda governamental; (ii) a articulação do tecido social e mobilização das lutas coletivas, muitas vezes silenciadas pelo *city marketing* da cidade modelo.

### 3 Denominando a emergência habitacional em Curitiba

Embora a gestão urbana de Curitiba seja apresentada como um sucesso de continuidade de um modelo de planejamento considerado bem-sucedido, essa narrativa esconde uma “esquizofrenia do planejamento” (MIRAFTAB, 2016), levantando questões sobre os aspectos simbólicos de um discurso que historicamente negligenciou a demanda por Habitação de Interesse Social na cidade, como já apontado por autores como Albuquerque (2007) e Sánchez (2001).

---

de baixa renda; ZEIS 2, destinadas à regularização fundiária e urbanística de loteamentos e conjuntos habitacionais clandestinos ou irregulares ocupados por população de baixa renda; e ZEIS 3, destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas com infraestrutura e terrenos não edificados ou subutilizados.

Polucha (2010) afirma que, em Curitiba, de fato há um espaço infraestruturado e de qualidade, porém restrito e consolidado em apenas partes da cidade, disponível a uma parcela da população. Enquanto isso, a “esquizofrenia” pode ser vista ao constatar-se que, enquanto os setores cobertos pelo “plano urbanístico de sucesso” ostentam os maiores IDHM da cidade, aproximadamente 453 ocupações urbanas encontram-se em situação de precariedade em periferias distantes (COHAPAR, 2019). Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é compreender a demanda por HIS na cidade, bem como apresentar um panorama socioespacial do município, construindo um conhecimento básico para a discussão da instrumentação da ZEIS em Curitiba.

A legislação urbanística de Curitiba define diferentes níveis de adensamento. Quanto mais próximo dos eixos estruturais – vias de circulação do sistema *Bus Rapid Transit* –, maior o incentivo ao adensamento e à verticalização, com as permissibilidades diminuindo gradativamente à medida que se afastam dos eixos, prevendo a contenção da ocupação urbana em outras áreas. De acordo com Polli, Lunelli e Gama (2019), as regiões centrais e os eixos estruturais historicamente têm sido foco de maior investimento por parte da prefeitura, com a construção de equipamentos urbanos e públicos. Para Polucha (2010), essas áreas se tornaram epicentros de valorização imobiliária, o que acarretou na elevação dos preços dos imóveis. No entanto, é importante destacar que a verticalização dessas áreas não é resultado exclusivo da legislação urbanística. Pilloto (2010) afirma que, apesar do Plano Diretor ter guiado a ocupação dessas localidades, as áreas verticalizadas estão concentradas em regiões de interesse das camadas de alta renda e do setor imobiliário.

A figura 1A exibe um mapa de calor baseado na Planta Genérica de Valores (PGV) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC, 2017), ilustrando como a prefeitura investiu na infraestrutura urbana nas áreas próximas aos eixos estruturais e nas regiões centrais, a fim de influenciar a ocupação do espaço. Essas áreas são justamente onde os preços dos imóveis são mais elevados, superando os 4.500 reais por metro quadrado, contando também com transporte coletivo eficiente, infraestrutura urbana consolidada, elevada qualidade ambiental e urbanística, bem como ampla disponibilidade de áreas verdes, como parques e bosques públicos.

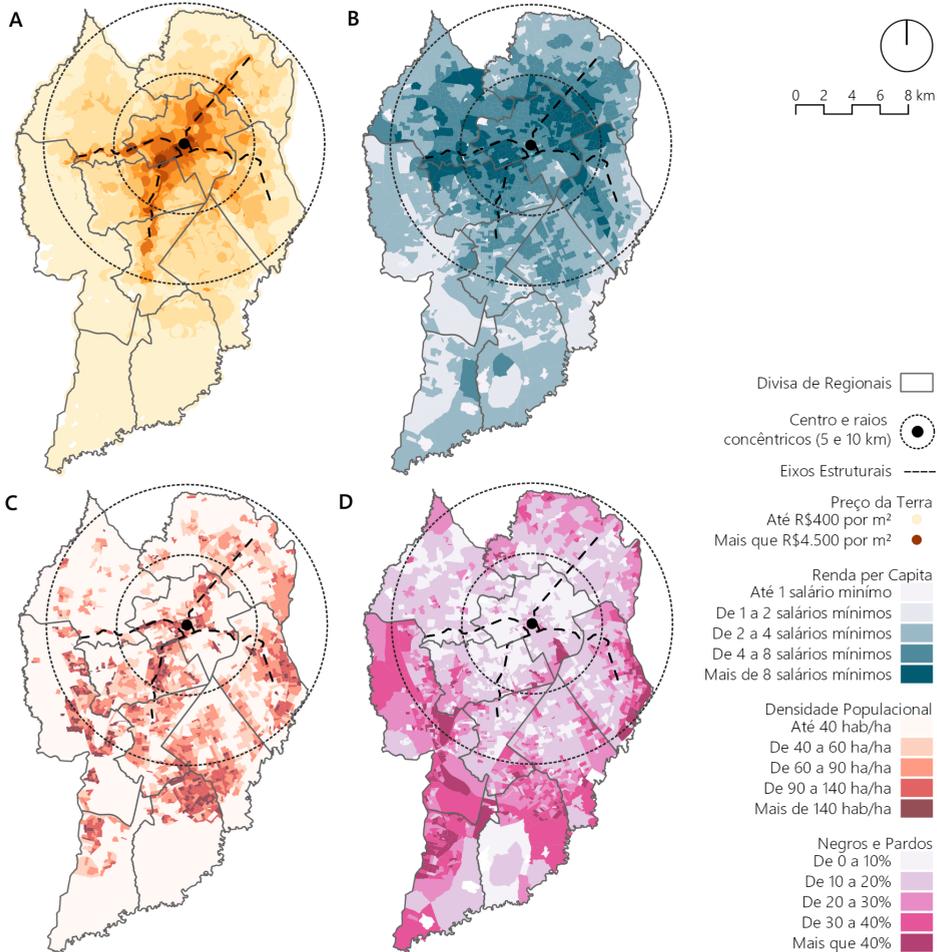
A figura 1B relaciona o acesso à “cidade modelo” (principais eixos estruturais) – valorizada e bem equipada – ao poder aquisitivo da população. As áreas mais escuras indicam a população com maior renda na cidade de Curitiba, segundo o IBGE (2010). Por outro lado, as áreas mais claras representam a população com renda mais baixa, concentradas nos terceiro, quarto e quinto anéis da cidade. A

região sul é a que apresenta as condições de renda mais precárias, enquanto as melhores condições são encontradas nas regiões centrais e nos eixos estruturais.

A figura 1C ilustra também áreas com alta concentração populacional, evidenciando a grande quantidade de habitantes nas regiões centrais da cidade e nos eixos estruturais, atingindo até 140 habitantes por hectare – consequência da política de adensamento prevista pela Lei de Zoneamento. Contudo, destaca-se também a densidade elevada em setores da parte sul e leste da cidade. Isto é, as regiões com as condições mais adversas de renda são também as áreas com a maior concentração de população, indicando camadas da sociedade mais vulneráveis socialmente, principalmente nas áreas mais afastadas dos eixos estruturais e da “cidade modelo” idealizada.

A figura 1D aponta a importância de incluir a análise étnico-racial ao estudar a segregação socioespacial no Brasil, já que negar a existência do racismo e tratar as desigualdades apenas como resultado de questões socioeconômicas é parte do mito da democracia racial (OLIVEIRA, 2017). A concentração de negros e pardos nas regiões periféricas, somada à precariedade habitacional, dificuldade de acesso à cidade e baixos salários, explicita elementos da segregação socioespacial existente nesses territórios periféricos.

Figura 1 – Retrato socioespacial de Curitiba: preço da terra, renda *per capita*, densidade populacional e concentração de negros e pardos



Fonte: Os autores (2023), com base em IPPUC (2019) e IBGE (2010).

Em suma, a legislação urbanística de Curitiba incentiva o adensamento nas regiões centrais e nos eixos estruturais, o que resulta em maior valorização imobiliária e concentração de infraestrutura urbana. Entretanto, essas áreas também concentram a população de maior renda, indicando uma divisão socioespacial na cidade. Sabe-se que o surgimento de espaços informais de moradia (NUNES DA SILVA, 2012) seguiu o padrão de outras cidades brasileiras a partir dos anos 1970 e intensificou-se na década de 1980, com a expansão urbana para a periferia. Segundo Albuquerque (2007), o primeiro registro oficial na cidade data de 1971,

mas há relatos de sua existência desde as décadas de 1940 e 1950, com o ápice do crescimento na década de 1980.

Em relação às ocupações urbanas, há diversas fontes que apresentam dados de maneiras distintas, variando dependendo do estudo, da localização e do método. A figura 2 apresenta as fontes utilizadas neste trabalho: (i) aglomerados subnormais (IBGE, 2020); (ii) ocupações irregulares (IPPUC, 2010); e (iii) espaços informais de moradia (NUNES DA SILVA, 2012). Embora tenham definições semelhantes, as metodologias apresentam diferenças quanto ao critério de seleção das áreas, especialmente em relação ao número de residências.<sup>6</sup>

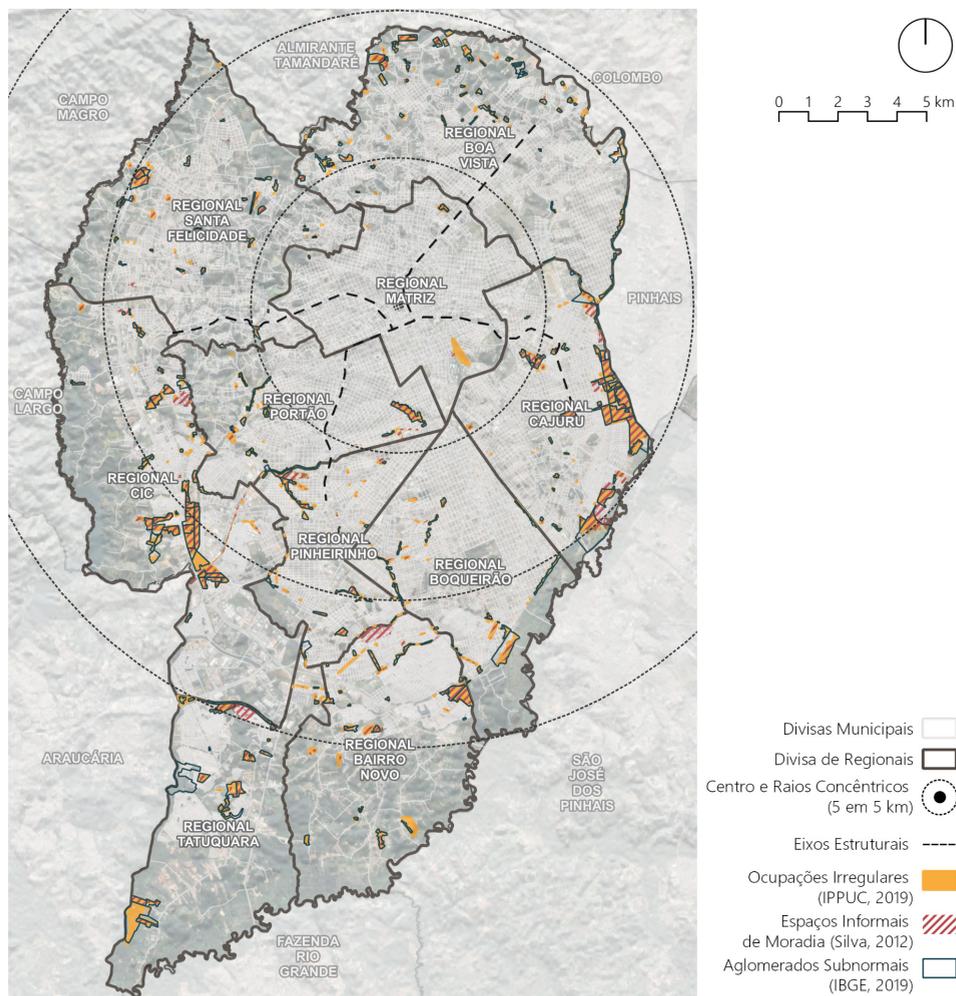
Nunes da Silva (2012) apresentou contribuições relevantes à discussão da temática da habitação social. Em sua tese, a autora tipificou as ocupações em (i) loteamentos irregulares, (ii) loteamentos clandestinos e (iii) favelas, conceituando-os como “espaços informais de moradia” e espacializando-os com base em informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba (CURITIBA, 2007). Em 2005, eram 59.064 domicílios em espaços informais de moradia<sup>7</sup> (figura 2).

Ademais, para além da localização e do processo de produção das ocupações em Curitiba, no município há uma fila de espera de mais de 38 mil famílias inscritas para moradia com renda média de até três salários mínimos junto à COHAB-CT (COHAPAR, 2019). Não menos importante, movimentos sociais por moradia estimam que o número de famílias no município sem uma habitação adequada ultrapasse a casa dos 80 mil (O MITO..., 2018).

<sup>6</sup> O IBGE demarca aglomerados subnormais apenas com mais de 51 domicílios, enquanto a COHAPAR considera assentamentos precários com, no mínimo, 10 domicílios contíguos e condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Em 2019, o IBGE apontou 43.525 domicílios em aglomerados subnormais em Curitiba, enquanto a COHAPAR identificou 42.990 domicílios em assentamentos precários. Os dados de Assentamentos Precários (COHAPAR, 2019) não foram incluídos na figura 2 porque não são disponibilizados de forma aberta, embora sejam espacializados. Já o IPPUC e a COHAB-CT utilizam o termo “ocupações irregulares”, sem especificação quantitativa, tendo registrado 62.067 domicílios em 2005.

<sup>7</sup> Segundo Nunes da Silva (2012, p. 119), “consideram-se espaços informais de moradia todas as tipologias derivadas de um processo de produção do espaço urbano que se realiza a revelia das normas urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades habitacionais de seus residentes”.

Figura 2 — Ocupações irregulares, espaços informais de moradia e aglomerados subnormais em Curitiba



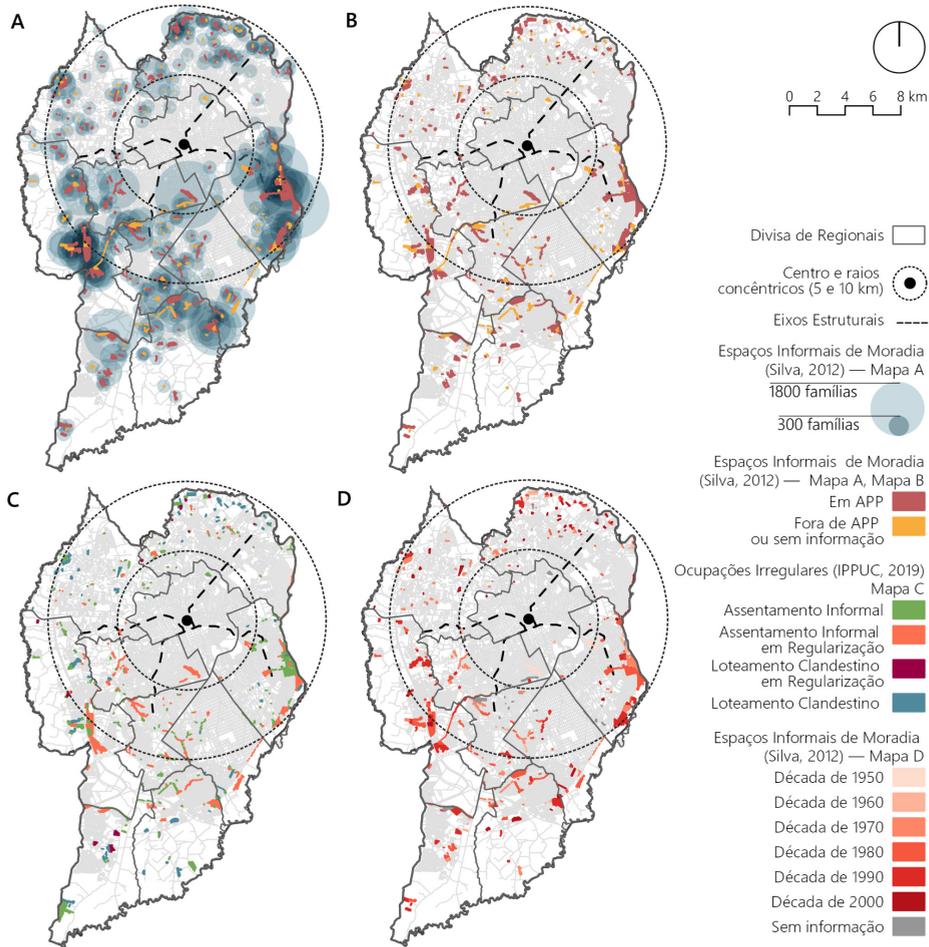
Fonte: Os autores (2023), com base em IBGE (2019), IPPUC (2019) e Nunes da Silva (2012).

Os dados de Nunes da Silva (2012) apontam que os “espaços informais de moradia” mais populosos em Curitiba estão concentrados nas regionais Cajuru e na Cidade Industrial de Curitiba, onde se enxergam polígonos com mais de 1.500 famílias, em contraste às ocupações dispersas na região Boa Vista, por exemplo, em que o número de famílias não ultrapassa os 250 por área (figura 3A). Ainda, a maior parte das áreas informais de moradia em Curitiba (63,22%) está localizada em Áreas de Proteção Permanente (APPs) e é vulnerável a inundações, concentradas nas regiões leste e sul da cidade (figura 3B). Ressalta-se que há também

um grande número de ocupações na região oeste da cidade, na área da APA do Passaúna, que é uma importante fonte de abastecimento para Curitiba e RMC.

Já para o IPPUC (2019), as tipologias de “ocupações irregulares” em Curitiba incluem assentamentos espontâneos informais e loteamentos clandestinos, com distribuição homogênea no território (figura 3C). A tendência de concentração de loteamentos clandestinos é na região norte da cidade, enquanto a maioria dos assentamentos espontâneos está concentrada no terceiro raio a partir do centro. Ainda, a figura 3D apresenta a evolução dos espaços informais de moradia ao longo das décadas, de acordo com Nunes da Silva (2012). É notável que as áreas informais datadas na década de 1950 estão predominantemente localizadas no primeiro anel e também em bairros como Cabral, Cajuru e Parolin. Ao longo dos anos, houve uma tendência de ocupação dos demais anéis da cidade e o afastamento do centro para as áreas periféricas.

Figura 3 — Espaços informais de moradia por número de famílias; em áreas de APP e por ano de surgimento, segundo Nunes da Silva (2012), e ocupações irregulares por categoria, segundo o IPPUC (2019)



Fonte: Os autores (2023), com base IPPUC (2019) e Nunes da Silva (2012).

#### 4 Curitiba não tem ZEIS: compreendendo a instrumentalização dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social em Curitiba

Albuquerque (2007), Polucha e Nascimento Neto (2019) e Nunes da Silva *et al.* (2022) destacam que a política habitacional de Curitiba historicamente esteve atrelada ao desenvolvimento dos programas a nível nacional. A origem dos instrumentos correlatos às ZEIS no município remonta ao Programa Habitacional da Cidade

Industrial de Curitiba (CIC), que teve início em 1975. Para viabilizar o programa, houve alterações no zoneamento da CIC para permitir habitações unifamiliares e coletivas, criando, primeiro, a Zona Especial Habitacional (ZEH) e, posteriormente, os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019).

Os SEHIS foram criados em 1980 com o propósito de aproveitar áreas desocupadas para produção de habitação social. Segundo o decreto, a criação desses núcleos habitacionais ficava a critério da COHAB-CT, e as áreas designadas para implantação de habitações pela companhia eram automaticamente transformadas em SEHIS. A partir daí, a COHAB iniciou a demarcação dos SEHIS para implementar a política habitacional na cidade (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019).

Na década de 1980, a produção de lotes urbanizados em SEHIS e a atuação em processos de regularização fundiária se tornaram mais incisivos em Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007). Na década seguinte, a prefeitura adotou a flexibilização de parâmetros urbanísticos para ocupações, utilizando os SEHIS para aprimorar o processo de regularização fundiária – até então, o instrumento demarcava áreas para produção de HIS (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019). No entanto, o objetivo dos SEHIS era estabelecer um compromisso com a regularização fundiária, o que não aconteceu, já que as ocupações que ainda não estavam sob a atuação da COHAB-CT não foram necessariamente reconhecidas como SEHIS (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019).

Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019), a política urbana em Curitiba para a década de 2000 também não trouxe rupturas. O SEHIS foi alterado pela aprovação do novo Plano Diretor de 2015, que definiu o instrumento como áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo.

De acordo com Polucha e Nascimento Neto (2019), apesar da criação das SEHIS, o Plano Diretor não exigia a produção de habitações de interesse social, mas, sim, a flexibilização dos parâmetros de ocupação do solo. Além disso, foi promulgado um decreto complementar ao novo zoneamento que definiu as áreas destinadas à implantação de novos núcleos habitacionais de interesse social como SEHIS, estabelecendo parâmetros urbanísticos específicos para essas áreas. Como resultado, os SEHIS adquiriram uma “característica dupla” como instrumento e zona, permitindo a continuidade da transformação automática de áreas de atuação da COHAB em SEHIS, com parâmetros urbanísticos mais acessíveis (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019, p. 14).

Nos anos seguintes, o Ministério das Cidades passou a exigir que as ocupações que abrigariam obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) fossem demarcadas como ZEIS para ajudar nas ações de regularização fundiária. Nesse sentido, em Curitiba, apenas duas ZEIS foram criadas, em 2007, com o intuito de atender às demandas do PAC (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019). Em outras palavras, a utilização pontual das ZEIS em Curitiba foi meramente uma resposta burocrática às exigências externas, já que, na prática, a prefeitura continuou a utilizar o SEHIS.

A revisão do Plano Diretor de Curitiba em 2015 marcou uma nova postura do Poder Executivo municipal em relação à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Com relação ao SEHIS, a lei passou a considerá-lo um instrumento voltado ao cumprimento da função social da propriedade, reservando a área demarcada para a produção de HIS com regras específicas de uso e ocupação do solo. Embora a definição não tenha representado uma mudança significativa em relação à forma como o SEHIS vinha sendo utilizado historicamente no município, o artigo 82 atribuiu ao instrumento uma maior responsabilidade, dividindo-o em três categorias: SEHIS de regularização fundiária, SEHIS de vazios (demarcado em imóveis públicos ou privados com infraestrutura urbana, visando à implantação de empreendimentos de interesse social) e o SEHIS de produção (destinado a áreas ocupadas por empreendimentos de interesse social).

Apesar da aprovação da revisão do Plano Diretor Municipal, a lei ainda precisava de regulamentação para que seus instrumentos fossem implementados. A sanção da lei abriu espaço para discussões mais detalhadas nas leis complementares e planos setoriais. A administração municipal percebeu a necessidade de um aprofundamento da análise não apenas dos instrumentos, mas também do zoneamento urbano. O primeiro desdobramento, então, da revisão do Plano Diretor de Curitiba foi a discussão da Lei do Zoneamento, em 2016. Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019, p. 17), na lei, “a demarcação referente ao SEHIS de Regularização Fundiária era abrangente, incluindo grande parte dos assentamentos irregulares da cidade”, enquanto a demarcação do SEHIS de vazios urbanos incluía apenas sete áreas, sendo a maioria de propriedade da COHAB-CT.

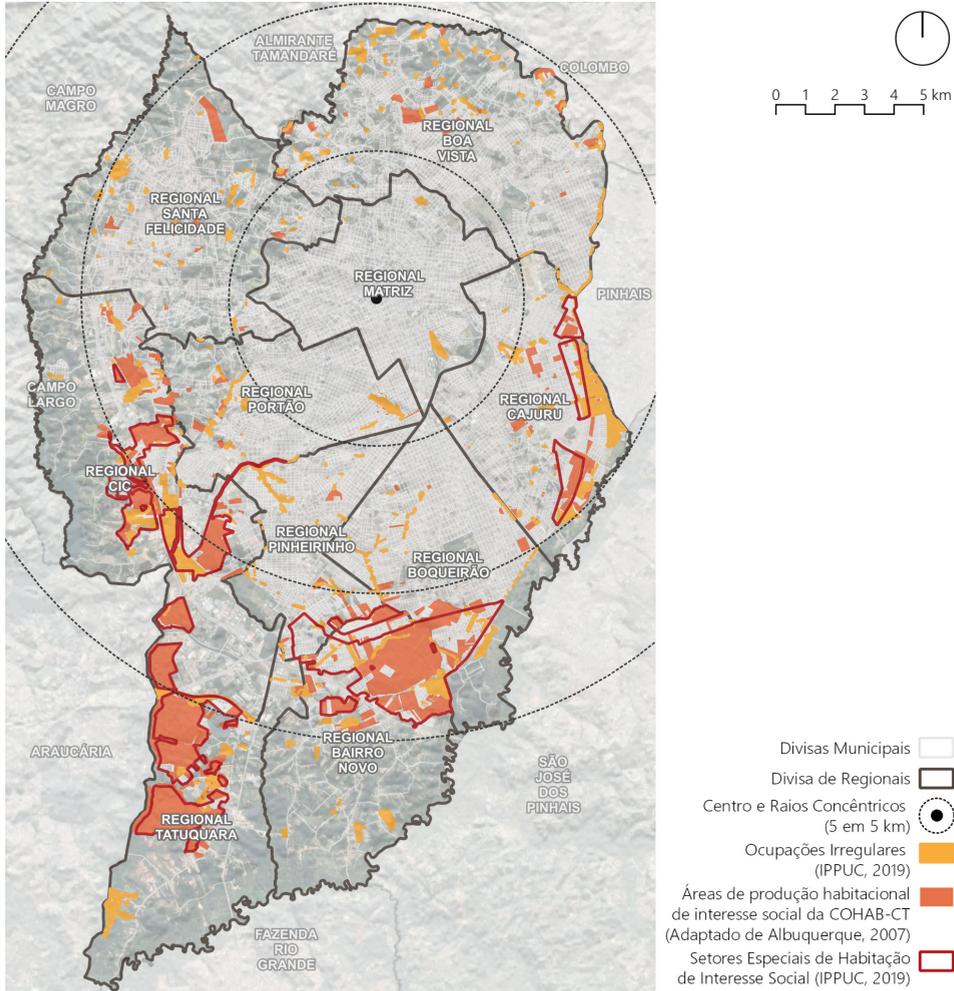
No mandato de Fruet, a revisão do Projeto de Lei de Zoneamento não foi aprovada e acabou sendo revisada na gestão seguinte. Essa mudança foi influenciada pelo setor imobiliário, que se opôs ao projeto anterior e criou um grupo de pressão para a revisão da Lei de Zoneamento. Neste contexto, constata-se que o novo Projeto de Lei de Zoneamento de Curitiba (CURITIBA, 2019) apresentou poucas alterações em relação à legislação anterior, de 2000, apesar dos esforços contidos no Plano Diretor de 2015. É relevante destacar que a definição do SEHIS nesse novo zoneamento não trouxe inovações significativas. As concepções de

SEHIS de regularização fundiária e de vazios, previstas na revisão do Plano Diretor, não foram incorporadas.

Ainda, foi previsto o mesmo dispositivo que prevê a transformação automática de uma área de atuação da COHAB-CT em SEHIS. De acordo com Polucha e Nascimento Neto (2019), essa lógica de transformação automática mostra a fragilidade do conceito de SEHIS e revela um grau de discricionariedade do poder público. Ademais, os SEHIS são demarcados no território sem distinção, ou seja, todos recebem os mesmos parâmetros de uso e ocupação do solo, o que pode não ser adequado para as diferentes realidades e necessidades das ocupações e vazios urbanos a serem regularizados ou transformados em empreendimentos de interesse social.

A figura 4 mostra que a maioria dos SEHIS está localizada nas periferias da cidade, a partir do segundo anel, nas mesmas áreas de precariedade habitacional apontadas nas figuras 1, 2 e 3. No entanto, é importante destacar que nem todas as ocupações urbanas são demarcadas como SEHIS. Isso pode resultar no reconhecimento dessas pelo poder público, negando os direitos de cidadania da população local e contribuindo para o estigma socialmente atribuído às ocupações urbanas. Além disso, algumas áreas da cidade marcadas como SEHIS não correspondem a territórios vulneráveis ou áreas de atuação da COHAB-CT, o que reforça a ideia de que o setor foi criado apenas para flexibilizar o zoneamento.

Figura 4 – Localização dos SEHIS, ocupações e áreas de produção habitacional de interesse social em Curitiba



Fonte: Os autores (2023), com base em IPPUC (2019) e adaptado de Albuquerque (2007).

Apesar da previsão no Plano Diretor, os terrenos vazios e imóveis subutilizados com potencial habitacional não foram identificados como SEHIS, o que evidencia a falta de vontade política em integrar os assentamentos precários na cidade. A abordagem da prefeitura em regulamentar os instrumentos por decretos (“por etapas”) contribui para flexibilizar o (re)direcionamento político da lei. No caso de Curitiba, ocorreram uma simplificação do plano e a perda dos sentidos inicialmente propostos.

A partir da análise da utilização do SEHIS em Curitiba, observando a correlação entre a institucionalização do instrumento e o atendimento da demanda habitacional, tem-se que, apesar da definição do SEHIS no Plano Diretor Municipal como instrumento voltado ao cumprimento da função social da propriedade, a implementação efetiva e abrangente não foi alcançada. Assim, é necessária uma contraproposta que incorpore os diversos sentidos das ZEIS e estabeleça diretrizes que ampliem as noções existentes e o seu alcance social. O próximo tópico identifica as potencialidades ainda não exploradas desse instrumento em Curitiba. Serão analisados aspectos legais, territoriais e sociais a fim de identificar oportunidades de aprimoramento para transformar as ZEIS em efetivo de mobilização e de promoção do direito à moradia adequada.

## 5 Sonhando futuros (im)possíveis

Para além de um instrumento técnico com limitada efetividade dentro do planejamento institucional, entende-se que as ZEISs podem se constituir enquanto uma plataforma de articulação das lutas populares em torno de questões comuns dos territórios periféricos, num devir futuro. Toma-se a liberdade de prospectar algumas ideias preliminares, reconhecendo as potencialidades evidenciadas na revisão da literatura:

- (i) a regulamentação e a demarcação das (ZEIS) no território. Nesse processo, deve-se considerar a diversidade socioespacial da cidade e propor soluções que atendam às necessidades das diferentes áreas. Além disso, é necessário articular as ZEIS com outros instrumentos para garantir uma regularização fundiária e urbanística plena,<sup>8</sup> combatendo a especulação imobiliária;
- (ii) promover a inclusão de ZEIS em áreas valorizadas e bem localizadas, promovendo uma ruptura com os processos de segregação socioespacial e gentrificação. Essa viabilização pode ser uma ferramenta poderosa para promover a mistura social e criar bairros inclusivos e diversificados que atendam os grupos socioeconômicos, integrando as políticas de habitação e planejamento urbano;
- (iii) articular as ZEIS às lutas populares, reforçando o instrumento como uma plataforma mobilizadora de direitos e destacando a importância do cumprimento da função social da propriedade. Sanches *et al.* (2021) discutem como os conflitos urbanos em Curitiba e na Região Metropolitana expressam as contradições e limites das políticas públicas, e

<sup>8</sup> Regularização fundiária plena é aquela que garante ao menos três vieses de intervenção: dominial-registral, urbanístico e socioambiental.

- como os protestos por moradia mostram a importância de reconhecer a diversidade de vozes na cidade. Nota-se que a pauta pela moradia volta-se para a disputa pela terra e pelo direito de permanência no local, resistindo a atitudes repressivas. Nesse sentido, resgatar a ZEIS como plataforma mobilizadora pode ser uma estratégia para fazer com que as ocupações urbanas e grupos se reconheçam e se mobilizem em suas lutas cotidianas comuns;
- (iv) articular ZEIS com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade a fim de garantir direitos possessórios, limitar a ação especulativa e promover mistura social. Para tanto, é possível utilizar mecanismos já previstos no Plano Diretor de Curitiba, mas ainda não regulamentados, como o PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo e a Cota de Solidariedade.

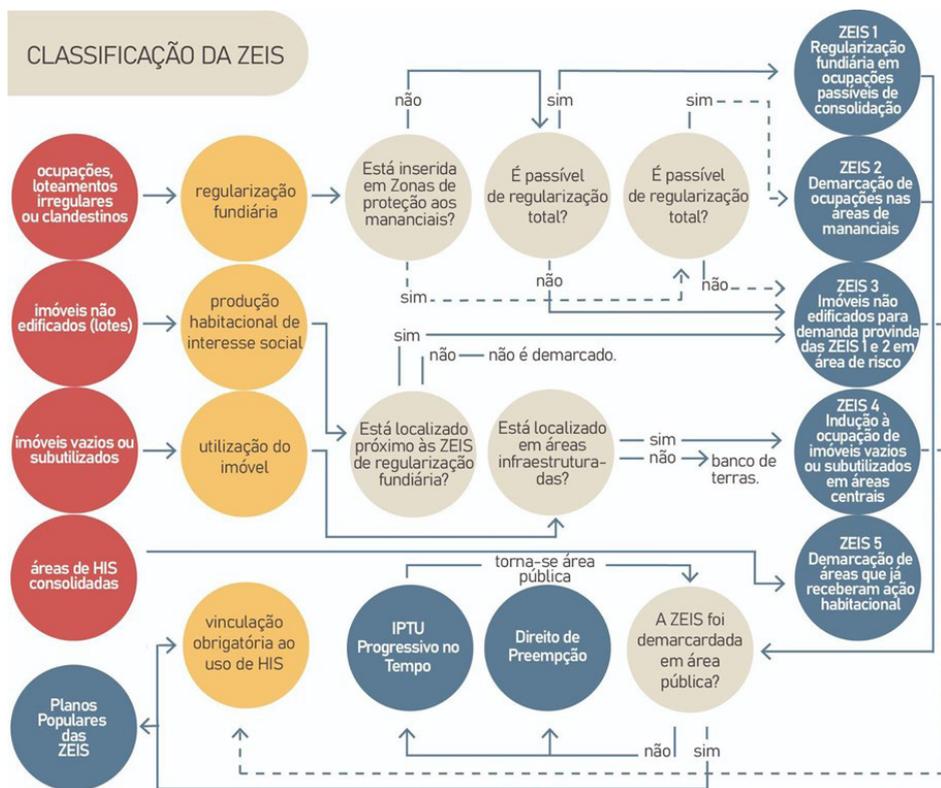
Para o caso de Curitiba, foram estabelecidos critérios técnicos para classificar as ZEIS, incluindo sua localização na cidade, tipo de ocupação e fragilidade ambiental. Os anéis de centralidade, projetos urbanos específicos e a consolidação da área são considerados na avaliação da localização. As ocupações, os imóveis não edificados, os vazios urbanos e edificações subutilizadas são considerados na classificação do tipo de ocupação. Dessa forma, propõem-se:

- (i) ZEIS 1 – áreas de ocupação urbana (assentamentos informais e loteamentos clandestinos, segundo o IPPUC) passíveis de consolidação, fora das áreas de proteção aos mananciais, com o objetivo de implantação de regularização fundiária plena de interesse social;
- (ii) ZEIS 2 – áreas a serem demarcadas em todas as ocupações urbanas (assentamentos informais e loteamentos clandestinos, segundo o IPPUC) nas áreas de mananciais, com o objetivo de elaboração do plano de urbanização específico ou com a definição das áreas de risco e de preservação permanente;
- (iii) ZEIS 3 – áreas a serem demarcadas em lotes públicos ou privados, não edificados e adequados à urbanização, situados próximos das ZEIS 1 e 2, com o objetivo principal de produção de empreendimentos de HIS para possíveis reassentamentos provindos da regularização das ZEIS 1 e 2;
- (iv) ZEIS 4 – áreas a serem demarcadas em imóveis públicos ou privados, vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, especialmente na região central, com o objetivo de produção de empreendimentos de HIS ou criação de estoque de terras para a mesma função;

- (v) ZEIS 5 – áreas em áreas previamente caracterizadas como ZEIS 1, 2, 3 e 4 que finalizaram seus processos de implantação e licenciamento ou regularização, bem como as áreas que receberam ação habitacional da COHAB-CT.

O fluxograma apresentado na figura 5 foi um elemento crucial para a classificação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município. Sua estrutura proporcionou um roteiro sistemático para a avaliação dos critérios adotados e a demarcação das áreas.

Figura 5 — Fluxograma da classificação da ZEIS



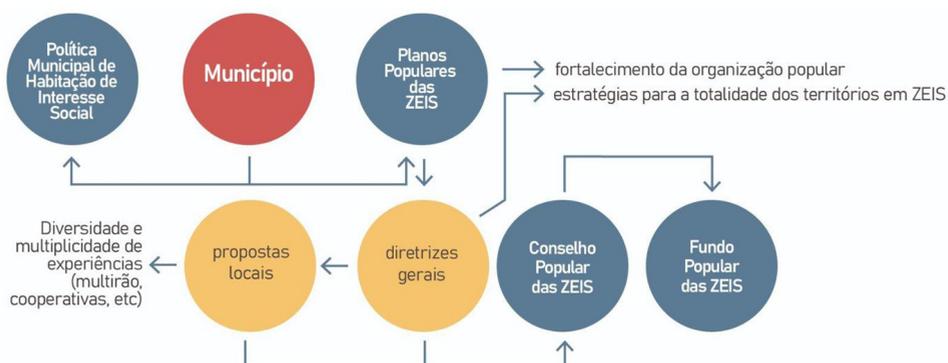
Fonte: Os autores (2023).

Propõe-se que cada área de ZEIS tenha seu próprio Plano Popular, construído de maneira autônoma e democrática, visando atender às demandas e especificidades locais de cada território. Contudo, a demarcação das ZEIS pode facilitar a

articulação entre territórios similares, reconhecendo suas semelhanças e possibilitando a troca de experiências e soluções.<sup>9</sup>

A troca de experiências, conhecimentos e recursos entre as áreas ocupadas por ZEIS pode gerar soluções criativas aos imensos desafios cotidianos. O planejamento deve considerar a diversidade de experiências e soluções, incluindo a possibilidade de soluções de gestão coletiva. É importante que a implementação seja coordenada por um conselho gestor composto por moradores locais e financiada por um fundo popular das ZEIS, o que aumentaria a efetividade da proposta e atenderia às necessidades da comunidade (figura 6).

Figura 6 — Fluxograma dos planos populares das ZEIS



Fonte: Os autores (2023).

Por fim, fez-se uma simulação preliminar a partir do caso de Curitiba.<sup>10</sup> A figura 7 espacializa a demarcação das diferentes tipologias de ZEIS propostas para Curitiba. A delimitação das ZEIS foi realizada por meio de um modelo em GIS que levou em consideração a estimativa do déficit habitacional da cidade conforme disposto no item 3 deste trabalho (80 mil domicílios), com o objetivo de atender à demanda por moradia.

A delimitação da ZEIS 1 em ocupações consolidáveis, em um cenário utópico, poderia atender a cerca de 21% do déficit habitacional de Curitiba ou, aproximadamente, 16 mil famílias. As ZEIS 2 foram delimitadas em áreas ocupadas na Área

<sup>9</sup> Em Curitiba, é possível observar que diversas ocupações estão em situação de incerteza quanto à sua permanência e muitas delas possuem atores sociais em comum. Um exemplo disso é a atuação de ONGs, vereadores, defensoria pública, Ministério Público e universidades nas ocupações da CIC, após um incêndio criminoso na área que impulsionou a mobilização popular para que as pessoas permanecessem no local, conforme destacado por Sanches (2021). Situações semelhantes também podem ser vistas em outras ocupações do Município, como no Caximba, apontadas pelo LAHURB-UFPR (2020).

<sup>10</sup> Para mais informações, consultar o trabalho final de graduação de Alessandro Lunelli de Paula, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (DE PAULA, 2021).

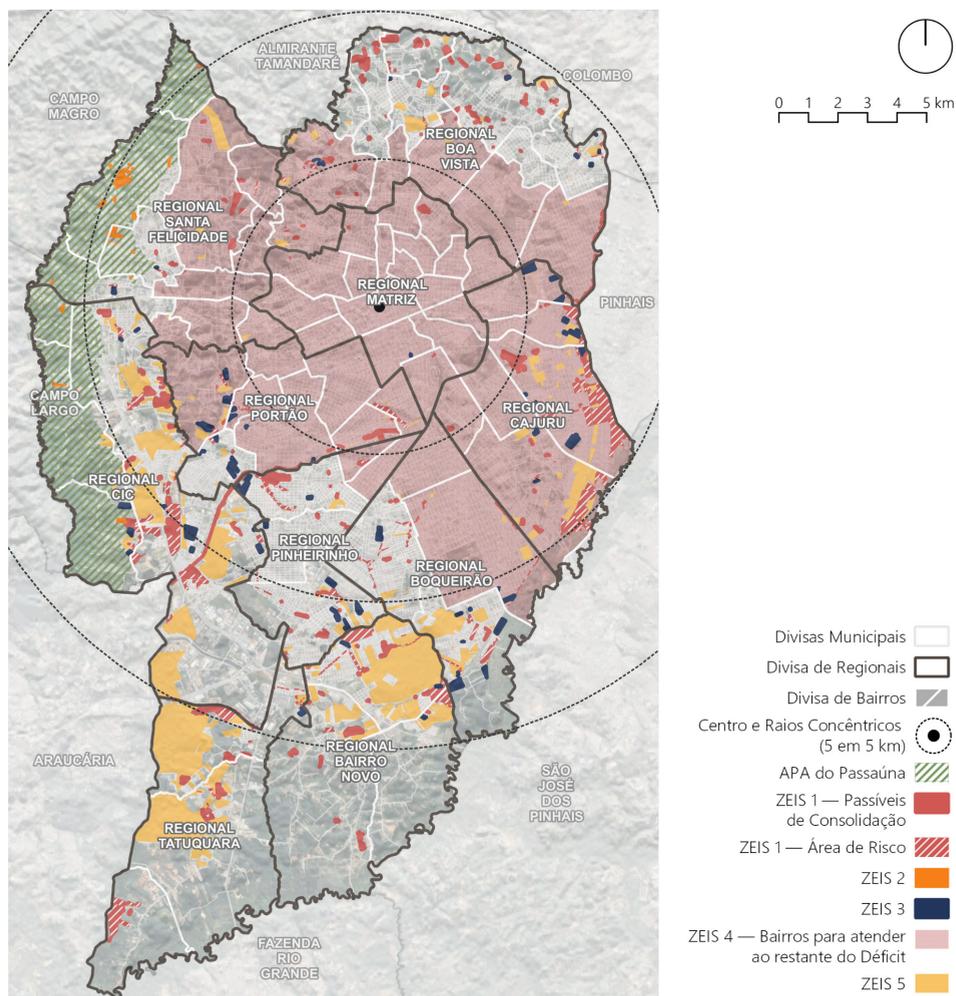
de Proteção Ambiental (APA) do Passaúna, todas passíveis de consolidação, seja porque não estavam em áreas de risco, seja porque a ocupação era permitida pelo zoneamento da APA. A delimitação da ZEIS 2 poderia atender a cerca de 16% do déficit habitacional ou, aproximadamente, 12 mil famílias. As ZEIS 3 foram delimitadas em lotes não edificadas, com o objetivo de fornecer apoio às ZEIS 1 em áreas de risco, onde a consolidação não é possível. Portanto, foram delimitadas próximas a essas áreas. Idealmente, a delimitação da ZEIS 3 poderia atender a cerca de 30 mil famílias localizadas na ZEIS 1, que não poderiam ser consolidadas, ou cerca de 39% do déficit habitacional.

Não foi delimitado nenhum polígono no mapa para a ZEIS 4. Por decisão do município, os vazios urbanos não são divulgados para “evitar ocupações”. Portanto, foram utilizados dados do IBGE (2010) de imóveis ociosos para estimar a delimitação de imóveis vazios e subutilizados em Curitiba. Propõe-se a delimitação de aproximadamente 30 mil dos 47 mil imóveis ociosos em Curitiba, o que seria suficiente para resolver os 24% restantes do déficit habitacional que não foram atendidos pelas outras categorias de ZEIS.<sup>11</sup> Estão representados com hachura na figura 7 os bairros nos quais essa demarcação seria suficiente, sob critérios de centralidade e disponibilidade de infraestrutura.

Foram demarcadas as ZEIS 5 em áreas que já passaram por intervenção habitacional de interesse social em Curitiba. Essas áreas se concentram em lugares onde várias camadas de precariedade se sobrepõem. Mesmo depois de consolidadas, muitas demandas permanecem, como a titulação da terra – ocupações já foram regularizadas do ponto de vista urbanístico, mas não fundiário. Propõe-se que as ZEIS 5 tenham prioridade de acesso às políticas públicas. Para que se diferencie do zoneamento, propõe-se que a “SEHIS zona”, como disposta atualmente, mude sua nomenclatura para Zona Residencial 5 para que haja possibilidade de sobreposição do “ZEIS instrumento” nessas localidades.

<sup>11</sup> Segundo o IBGE (2010), Curitiba possui aproximadamente 47 mil imóveis desocupados, um número significativo para uma cidade com uma demanda habitacional tão grande. O bairro Centro, por si só, por exemplo, abriga 3.127 desses imóveis, o que representa aproximadamente 13% do total do bairro. Para atender à proposta, foram demarcados 49 bairros, em 7 das 10 regionais de Curitiba. Essa iniciativa busca contribuir para o enfrentamento da questão habitacional na cidade, uma vez que a identificação de imóveis desocupados pode servir como alternativa para a oferta de HIS em locais bem localizados e que já possuem infraestrutura e serviços.

Figura 7 – Demarcação proposta para as ZEIS em Curitiba



Fonte: Os autores (2023).

## 6 Considerações finais

Ao longo deste trabalho, buscou-se refletir como criar alternativas que ultrapassem a forma tradicional e burocratizada de trabalhar as políticas habitacionais. Historicamente, a ação habitacional de Curitiba, por meio da COHAB-CT, deslocou grupos sociais para a periferia. Além das tentativas de lote urbanizado, as demais políticas de habitação implementadas foram executadas de forma “tradicional” pela COHAB-CT, o que resultou no deslocamento de grande parte da habitação social para a Zona Sul da cidade e para os territórios periféricos. Ainda, tem-se que as

ocupações urbanas estão localizadas nas fronteiras com a região metropolitana, nas beiras de rios e em áreas de risco. Assim, a disputa pela terra e direito de permanência no local tornou-se um tema importante e recorrente, conforme colocam Sanches *et al.* (2021), em um contexto de retrocessos em políticas sociais e habitacionais.

É importante notar que Curitiba não possui uma Secretaria Municipal de Habitação, tornando essa política setorial secundária na pauta da agenda pública. Como foi apresentado, a própria instrumentalização do SEHIS em Curitiba, historicamente, tem sido utilizada apenas para a produção de áreas destinadas à construção de moradias pela COHAB-CT, sem prever outras modalidades, como a regularização fundiária. Embora previsto em diversas modalidades no último Plano Diretor, o SEHIS não foi regulamentado e continua demarcado no território com parâmetros de uso e ocupação bem definidos, não se aproximando dos objetivos norteadores das ZEIS.

As políticas habitacionais em Curitiba não vivenciaram experiências semelhantes aos mutirões autogestionários, a despeito do Programa de Construção por Mutirão e Autogestão, promovido pela Prefeitura de São Paulo na gestão Erundina (1989 a 1992), ou experiências como as Cooperativas Habitacionais de Ajuda-Mútua Uruguaias. Para avançar na luta pela moradia digna, é fundamental criar estratégias como essas para que a gestão dos projetos e dos recursos seja feita com mais autonomia, a partir da mobilização dos moradores e das entidades em prol dos seus próprios empreendimentos habitacionais. O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, por exemplo, foi uma tentativa nesse sentido, mas esbarrou na burocracia estatal, não tendo avançado em termos de experiências autogestionárias, comprometendo os resultados das políticas e deslegitimando as ações populares. O grande desafio é criar estratégias que não engessem as ações, mas que as legitimem e deem visibilidade à vontade popular.

No âmbito estatal, constatou-se que as experiências bem-sucedidas de implementação das ZEIS foram aquelas que adotaram uma ampla variedade de modalidades, levando em conta suas particularidades e limitações individuais. Além disso, essas experiências também articularam simultaneamente diversos instrumentos urbanísticos e tributários para regular o preço da terra e garantir o acesso das camadas mais pobres à Habitação de Interesse Social (HIS). A articulação no nível governamental e a continuidade dos projetos políticos também se mostraram fatores determinantes para o pleno funcionamento do instrumento.

Em contraponto ao Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o Plano Popular das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), construído a partir do olhar do morador e dos desafios comuns, pode ser uma estratégia para fortalecer

a resistência e organização dos territórios populares ocupados, de forma unificada e integrada.

No âmbito da articulação social, as ZEIS têm sido vistas como uma “plataforma de engajamento” em torno de lutas comuns, que têm a potência de mobilizar e unificar diferentes visões em torno de questões urbanas comuns para conflitos complexos e contraditórios. O plano popular, enquanto espaço de reflexão, representa um espaço de diálogo e de construção coletiva de alternativas, que podem fortalecer a organização e o poder popular.

Num cenário de ampliação das trocas socioestatais e interação com atores políticos, são comuns diferentes níveis de participação nesses processos, com maior ou menor autonomia. É nesse contexto que as insurgências urbanas e novos ativismos na luta pela moradia se tornam essenciais para, por meio da criatividade, quebrar resistências e encontrar as brechas das mudanças. As lutas sociais são fundamentais para garantir a orientação política dos instrumentos, aproximando-se do cotidiano e das estratégias de negociação contra ou a favor do Estado. Sem a mobilização popular, esses instrumentos se tornam vazios em sua potência. É nesse sentido que se fortalece a ideia das ZEIS como uma plataforma mobilizadora de direitos e de organização popular.

---

#### **The experience of ZEIS in Curitiba: a platform for rights?**

**Abstract:** The Special Zones of Social Interest (ZEIS) emerged as part of the struggle for the right to the city and housing in the 1980s, and became important instruments of land policy. However, they have fulfilled their objectives in a limited way, contributing only partially to the democratization of access to urbanized land and the guarantee of its ownership, with difficulties in combating property value increase. In Curitiba, historically, social housing actions have displaced social groups to the periphery, and even in situations of housing emergency, the city does not have ZEIS, only an analogous instrument called Special Sector of Social Interest Housing (SEHIS), which does not incorporate the original concepts of ZEIS. In contrast, recent experiences with ZEIS have brought important reflections on the plurality of urban spaces and organization to strengthen various popular occupations, using ZEIS as a “platform for engagement” in an attempt to mobilize diverse actors around common urban issues. The objective of this article is to analyze the experience of using SEHIS in Curitiba, presenting a counterproposal that incorporates the multiple meanings of ZEIS, based on guidelines that allow the expansion of existing notions, prioritizing popular organization and desires as central to the advancement of the right to the city in these territories.

**Keywords:** Special Zones of Social Interest. Special Sector of Social Interest Housing. Curitiba. Social housing. Social mobilization.

---

## Referências

- ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da cidade-modelo*. 157f. Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2007.
- BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 263p. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Diário oficial. Brasília, DF. 2001. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). *PEHIS-PR Conceitos e Orientações*. 2016. Disponível em: <http://www.cohapar.pr.gov.br/PEHIS-PR-Conceitos-e-Orientacoes>. Acesso em: 15 maio 2020.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202228pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7031>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- FREITAS, Clarissa Sampaio; ARAÚJO, Rogério da Costa; LIMA, Mariana Quezado Costa; SILVA, Emília Stefany de Souza; FRÖTA, Naggila Taisa Silva; ALVES, Michaela Farias. 2019. *Plano Popular da Zeis Bom Jardim*. Fortaleza: Imprensa Universitária UFC. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010*. Rio de Janeiro, RJ. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 mar. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Aglomerados Subnormais 2019 - Resultados Preliminares*. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 15 maio 2020.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). *Dados Geográficos: Ocupação Irregular - (agosto/2019)*. 2019. Disponível em: <https://ippuc.org.br/geodownloads/geo.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E URBANISMO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (LAHURB-UFPR). *Plano de Desenvolvimento Urbano Comunitário para o Bairro Caximba: Projeto de Extensão 2018-2019*. Curitiba, 2020. Disponível em: [https://hotsite.mppr.mp.br/arquivos/File/CPEAP/Caximba/Caderno\\_PDUC.pdf](https://hotsite.mppr.mp.br/arquivos/File/CPEAP/Caximba/Caderno_PDUC.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira *et al.* O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbd.u.v7i12.335. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbd.u12\\_lima](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbd.u12_lima). Acesso em: 11 mar. 2023.
- MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano – Insurgency, planning and the prospect of a humane urbanism. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 363, 2016. DOI: 10.22296/2317-1529.2016v18n3p363. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- NUNES DA SILVA, Madianita. *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba*. Tese. Doutorado em Geografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR, 2012.

NUNES DA SILVA, Madianita *et al.* *Direito à Cidade e Habitação*: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba. Relatório de pesquisa. Curitiba, 2022.

MOURAD, Laila Nazem. Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, MG: Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o Mito da Cidade Modelo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

O MITO da “cidade modelo”: Abordando a luta do MTST, vídeo documental discute a questão habitacional em Curitiba. 2018. Movimento dos Trabalhadores sem Teto. Disponível em: <https://mtst.org/mtst/o-mito-da-cidade-modelo-abordando-a-luta-do-mtst-video-documental-discute-a-questao-habitacional-em-curitiba/>. Acesso em: 08 jul. 2020.

POLLI, Simone Aparecida; LUNELLI, Alessandro; GAMA, Carolina. O fechamento de equipamentos públicos como uma camada de segregação socioespacial em Curitiba. *Revista Indisciplinar*, v. 5, p. 109-129. Belo Horizonte, MG, 2019.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. *Ecoville: construindo uma cidade para poucos*. 166p. Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

POLUCHA, Ricardo Serraglio; NASCIMENTO NETO, Paulo. ZEIS X SEHIS - Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Natal, RN, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no Art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Diário Oficial, Curitiba, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Lei nº 15.511, de 10 de outubro de 2019*. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Diário Oficial, Curitiba, PR.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Balanco de 5 anos do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

ROLNIK, Raquel. Zonas de Especial Interesse Social. *Revista Pólis*, n. 29, São Paulo SP, 1998. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas/F22%-20ZEIS.htm>. Acesso em: 23 mar. 2020.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. 2013. Quito, Equador.

SANCHES, Aline. *Entre a indeterminação da vida e o direito à cidade na periferia*: estudo de ações coletivas nas ocupações da CIC. 2021. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. São Paulo. Tese. Doutorado em Ciências: Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2001.

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. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2013.

---

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

LUNELLI, Alessandro; POLLI, Simone Aparecida. A experiência das ZEIS em Curitiba: plataforma de direitos?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 357-385, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART14

---



# Zonas Especiais de Interesse Social e idiossincrasias locais: o caso de Curitiba/PR

## Ricardo Polucha

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Universidade Católica do Paraná. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2010). Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (1999). Arquiteto e urbanista da Companhia de Habitação Popular de Curitiba. *E-mail:* ricardopolucha@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0001-8635-689X.

## Paulo Nascimento Neto

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR) e Editor-Chefe da *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Leciona também nos cursos de Graduação em Arquitetura e Urbanismo e de Especialização em Planejamento e Desenho de Cidades na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Graduado em Arquitetura e Urbanismo (PUCPR), Especialista em Direito Urbanístico (PUC Minas) e em Ciência de Dados (USP), possui Mestrado e Doutorado em Gestão Urbana (PUCPR). É pesquisador líder do Centro de Estudos em Políticas Urbanas (CE.URB) e membro do YBY – Grupo de Estudos Fundiários, Políticas Urbanas, Produção do Espaço e da Paisagem (USP). Atuou como consultor na área de planejamento urbano e também junto ao poder público, no qual foi responsável por diferentes cargos de gestão ao longo de oito anos de exercício profissional, com destaque para a coordenação geral do Núcleo Descentralizado de Urbanismo na Prefeitura de Curitiba. Integrou a Comissão de Julgamento do Prêmio CAPES de Teses 2021 e a Comissão de Avaliação Quadrienal da área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia. Suas pesquisas se concentram na análise e avaliação de políticas urbanas, notadamente na política habitacional, de ordenamento territorial urbano e de gestão de espaços metropolitanos. *E-mail:* paulo.neto@pucpr.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8518-9978>.

---

**Resumo:** Após décadas de utilização, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) permanecem como objeto privilegiado de debate frente aos desafios de implementação no campo da gestão urbana. Com vistas a promover a função social da propriedade e o direito à moradia digna, delimitam-se compartimentos em áreas urbanas com destinação privilegiada para habitação social, seja para regularização de assentamentos informais, para produção de novas unidades ou para adequada destinação de edificações abandonadas e subutilizadas. Neste contexto, Curitiba (PR) se diferencia pela criação de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), regulamentados de forma *ad hoc*, apartados do Zoneamento de Uso e Ocupação, com aplicação díspar do usualmente observado. Tem-se por objetivo discutir a aplicação da ZEIS a partir do caso de Curitiba/PR. A hipótese assumida é a de que o SEHIS, instrumento local, é a reprodução da ZEIS, instrumento previsto no Estatuto da Cidade. As idiossincrasias do caso e a ausência de investigações anteriores sobre sua institucionalização histórica justificam a pesquisa desenvolvida, contribuindo para o aprendizado de políticas públicas a partir de experiências locais.

**Palavras-chave:** Habitação social. Zoneamento. Vazios urbanos. Gestão urbana.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Zonas Especiais de Interesse Social e a política habitacional – 3 Percursos normativos da SEHIS em Curitiba/PR – 4 Conclusões – Referências

## 1 Introdução

Após cinco décadas de implementação, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) permanecem como objeto privilegiado de atenção no país, notadamente pelos desafios envolvidos em sua implementação. Com o objetivo de promover a função social da propriedade e o direito à moradia digna, delimitam-se compartimentos em áreas urbanas específicas com destinação privilegiada para habitação social, seja para a regularização de assentamentos informais consolidados, para produção de novas unidades ou para destinação de edificações abandonadas e subutilizadas.

Ainda que experiências específicas em cidades brasileiras estabeleçam o marco histórico na década de 1970, a adoção da ZEIS toma impulso na década de 1980 a partir do protagonismo da gestão urbana local na resposta ao problema da habitação, conjuntamente ao próprio processo de redemocratização do país. Em termos normativos, apesar da menção no Estatuto da Cidade, a ZEIS somente recebeu definição específica em nível federal a partir da Lei Federal nº 11.977/2009. Uma série de retrocessos ocorreram no período subsequente ao golpe de 2016, retomando-se o vigor na agenda pública do governo federal somente em 2023, com destaque para a recriação do Ministério das Cidades.

A demarcação de ZEIS, presente em mais de 1.500 municípios brasileiros (ROLNIK; SANTORO, 2013), sinaliza sua extensa utilização ao mesmo tempo em que revela percursos diversos de institucionalização e desafios recorrentes de consecução dos objetivos anunciados (BRASIL, 2021; REIS FILHO; MOURA, 2016). Nesse contexto, o caso de Curitiba/PR se destaca em face das idiossincrasias locais de implementação. Para além de nominá-las de forma diversa – Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS) –, tais compartimentos foram regulamentados de forma *ad hoc* no município, apartados do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e com aplicação díspar do usualmente observado. Resultados anteriores de pesquisa apontam para diferentes conclusões, alertando para a aplicação restrita em áreas periféricas (e.g., STROHER, 2017; NASCIMENTO NETO, 2020), para a menor atenção colegiada em relação ao tema e para distensões entre planejamento e execução da política habitacional (e.g. LAVALLE *et al.*, 2019; ISAGUIRRE; MAFRA, 2021).

Há, contudo, uma lacuna investigativa importante relativa à sua trajetória histórica de institucionalização. A hipótese assumida é de que o SEHIS, instrumento criado no município, é a reprodução local da ZEIS, instrumento previsto no Estatuto da Cidade. Impõem-se, pois, como questões-problema: a implantação de SEHIS no município de Curitiba responde aos objetivos vinculados à ZEIS? Qual seu impacto sobre a dinâmica e estrutura urbana do município? Diante do exposto, este artigo tem por objetivo discutir a aplicação da ZEIS e dos princípios a ela vinculados a partir do caso de Curitiba/PR. Investiga-se o processo histórico de aplicação de

instrumento localmente concebido em 1980, denominado Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS). Para sua discussão, o trabalho apresenta inicialmente o desenvolvimento e as características da ZEIS. Em seguida, é realizada a reconstrução histórica do SEHIS, analisando sua utilização e os efeitos resultantes à luz dos princípios da ZEIS. Por fim, nas conclusões, as análises empreendidas são sintetizadas com vistas a discutir desdobramentos e contribuições para o campo e para a gestão pública.

## 2 Zonas Especiais de Interesse Social e a política habitacional

A concepção da ZEIS no Brasil remonta às discussões sobre reforma urbana realizadas na década de 1960, com especial destaque para o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O documento final conceituou reforma urbana como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias (BONDUKI; KOURY, 2010; KOURY, 2013; RIBEIRO; PONTUAL, 2009). Ainda que não se registre a menção explícita à ZEIS, tais discussões constituem o fundamento de partida do instrumento no país, pois evidenciaram a questão fundiária como entrave ao desenvolvimento urbano. Ademais, defenderam a interlocução entre planejamento urbano e instrumentos de democratização de acesso à terra urbana como essencial.

Apesar da ampla mobilização e dos avanços nas discussões, houve súbita interrupção com o Golpe Militar, em 1964. A política habitacional passou a ser estruturada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelas Companhias de Habitação Popular (COHABs). Sua atuação se pautava na aquisição de terrenos e construção de conjuntos habitacionais, por meio da contratação de empresas da iniciativa privada com financiamento do BNH (BERTOL, 2013; ROYER, 2009). Inicialmente, o atendimento das COHABs foi voltado para erradicação de assentamentos informais e para o atendimento da população de baixa renda. Contudo, esse modelo entrou em crise na década de 1970 devido à pressão social decorrente tanto da resistência aos processos de remoção como pelo não atendimento à população de menor renda. As COHABs seguiam uma lógica de recuperação dos investimentos na qual só eram selecionadas famílias com capacidade de pagamentos – portanto, de maior renda. Tal situação induziu a revisão da política habitacional, que passou progressivamente a incorporar soluções de urbanização de assentamentos informais e de financiamento subsidiado.

Nesse cenário, elementos da reforma urbana foram recuperados e desenvolvidos em algumas cidades brasileiras. O município de Recife/PE constituiu caso referencial, pioneiro na demarcação de áreas de assentamentos informais, reconhecendo sua existência e estabelecendo um compromisso na direção da regularização fundiária. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) surgiu em meados da década de 1980, com o objetivo de garantir qualidade de vida da população por meio da dotação de infraestrutura, melhoria das unidades habitacionais e segurança da posse. Em Belo Horizonte/MG, por sua vez, a legislação de zoneamento de 1976 previu áreas de urbanização específicas para regularização de assentamentos informais (BALTRUSIS, 2004; GONDIM, 2012). Na década seguinte, destaca-se o caso de Diadema/SP, que expandiu a concepção da ZEIS em seu Plano Diretor de 1993 e criou setores em vazios urbanos sob a denominação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com o objetivo de reservar terra para produção habitacional de interesse social (BALTRUSIS, 2004).

Observa-se, assim, a dupla abordagem incorporada pela ZEIS. A primeira direcionada à regularização fundiária, como resposta aos efeitos perversos de uma lógica determinada de mercado habitacional. A delimitação de ZEIS no zoneamento, pois, constitui o marco inicial de reconhecimento pelo poder local do direito de moradia dos residentes em assentamentos informais, demandando ações posteriores, relacionadas, sobretudo, ao plano de urbanização, às estratégias de regularização a serem adotadas e à integração da área à malha urbana da cidade. Por sua vez, a segunda abordagem se relaciona com a produção de habitação de interesse social, por meio de uma estratégia ampla de desenvolvimento urbano, que regula o mercado imobiliário reservando áreas não ocupadas ou subutilizadas.

Esse conjunto de experiências se insere no processo de redemocratização da década de 1980, no qual o ideário da reforma urbana é revigorado. O encerramento do regime militar foi acompanhado da extinção do BNH em 1986 e, diante da falta de direcionamento do governo federal, os municípios assumiram o protagonismo da política habitacional. É nesse período que foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que se mobilizou para recuperar o tema e inseri-lo na Assembleia Constituinte, resultando na proposição de capítulo específico sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, que trata do cumprimento da função social da propriedade.

A regulamentação do tema ocorreu apenas com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, na qual foram criados instrumentos de política urbana com o objetivo de implantar a função social da propriedade, tais como direito de preempção, parcelamento, edificação ou utilização compulsório, e a ZEIS. Contudo, a lei apenas cita a ZEIS, sem regulamentar o instrumento, relegando aos municípios sua interpretação e institucionalização. Sua definição somente foi

regulamentada na Lei Federal nº 11.977/2009, que a especificou como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (BRASIL, 2009).

Na sequência da aprovação do Estatuto da Cidade, destaca-se a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Alinhado aos princípios da reforma urbana, coube ao ministério a coordenação da política de desenvolvimento urbano no país ao longo dos dezesseis anos subsequentes, com interrupção durante a gestão presidencial de 2019 a 2022. Nesse arcabouço, o Plano Diretor constitui o instrumento básico da política urbana, estabelecendo estratégias para o cumprimento da função social da propriedade e elencando os instrumentos necessários para sua efetivação. Em relação à ZEIS, os municípios foram estimulados a incorporá-la quando da elaboração dos seus Planos Diretores.

Diferentes levantamentos apontam para a ZEIS como o instrumento mais utilizado nos Planos Diretores elaborados a partir dos anos 2000 (MONTANDON, 2011; ROLNIK; SANTORO, 2013), com utilização majoritária na regularização fundiária. Sua aplicação em vazios urbanos ainda é menos expressiva, tal como referendado pela avaliação da implantação de Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade. Cerca de 80% dos 524 Planos Diretores analisados no estudo previram ou instituíram ZEIS, ainda que menos da metade estabelecesse sua localização (CARDOSO; SILVEIRA, 2011). Quando o faziam, delimitam majoritariamente áreas já ocupadas por assentamentos informais. Por sua vez, apenas 20,9% dos planos incluíam a delimitação de áreas vazias (*ibid.*). Paralelamente ao processo de elaboração dos Planos Diretores, destaca-se a formatação de uma estrutura consistente de enfrentamento da questão habitacional, com a aprovação da Política Nacional (2004), do Sistema Nacional (2005) e do Plano Nacional de Habitação (2008). Nessa conjuntura, ocorreu, a partir de 2005, uma elevação dos investimentos em programas habitacionais.

A priorização da questão pelo governo federal, conjuntamente à melhoria do cenário macroeconômico, permitiu a instalação de um panorama extremamente favorável, que, consubstanciado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), alavancou um número significativo de programas e projetos habitacionais (NASCIMENTO NETO; ARREORTUA, 2020). A abundância de créditos e subsídios ao longo da década de 2010 – que permitiram alcançar a população de baixa renda – e o processo sociopolítico estabelecido sinalizavam para uma política de acesso ao solo urbano no Brasil. Entretanto, apesar dos avanços, uma extensa quantidade de estudos evidenciou limitações à política habitacional brasileira, nas quais é recorrente a deficitária integração entre as políticas habitacional e fundiária, reproduzindo um modelo de

segregação socioterritorial e de precariedade típico do modelo BNH (e.g. CARDOSO *et al.*, 2017; NASCIMENTO NETO; ULTRAMARI, 2022).

O governo Temer, instaurado em 2016, representou um rompimento com o ideário da reforma urbana. O Marco Jurídico de Regularização Fundiária (Lei Federal nº 11.977/2009) foi revogado pela Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.465/2017. Particularmente sobre o tema das ZEIS, deve-se ressaltar que sua definição chegou a ser suprimida na medida provisória, sendo reincorporada posteriormente na lei federal, após ampla pressão social. Como bem sintetizado por Ribeiro (2017) e por Bueno e Cilento (2017), o novo marco legal constitui a expressão de um amplo processo de mercantilização no campo da governança de terras, explicitando a prioridade do interesse privado sobre o interesse público e uma política de acesso à terra operada via mercado. De fato, conforme recorrentemente lembrado por atores centrais do pensamento da reforma urbana – e.g., Vainer (2009), Fernandes (2013), Rolnik (2012) e Bassul (2004) –, o processo de elaboração e implementação dos instrumentos de garantia da função social da propriedade sempre esteve em permanente conflito com os interesses do mercado imobiliário. Essa oposição resulta em obstáculos à plena aplicação dos instrumentos conforme sua concepção original. A reforma ministerial promovida no início do terceiro governo Lula, em 2023, seguida do anúncio de retomada de programas massivos de investimento em habitação e infraestrutura, delimita um cenário otimista de retomada de questões caras ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

### 3 Percursos normativos da SEHIS em Curitiba/PR

Em linhas gerais, o desenvolvimento urbano de Curitiba seguiu a conjuntura nacional. A partir da década de 1940, registra-se um acentuado processo de urbanização, não acompanhado de ações suficientes do poder público para atender a demanda habitacional da população de baixa renda. A produção informal em assentamentos populares e cortiços se caracterizou como a forma possível de acesso à moradia. Na década de 1960, durante a égide pós-Golpe Militar de 1964, destaca-se em Curitiba a criação de um modelo de desenvolvimento urbano que acabou por colocá-la em posição de notoriedade na América Latina. Em 1965, foi elaborado o Plano Preliminar de Urbanismo, que motivou a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) no mesmo ano e a aprovação do Plano Diretor no ano seguinte. A principal diretriz desse plano foi orientar o crescimento da cidade por meio de eixos estruturais lineares, com o objetivo de otimizar a ocupação urbana, concentrando investimentos em infraestrutura urbana e a permissão de um maior adensamento construtivo (PARANHOS, 1983). Para

Oliveira (2000), sua implantação foi facilitada pela confluência com os interesses dos setores empresariais, notadamente imobiliários.

O resultado foi a qualificação do espaço urbano, de fato, porém restrito a um compartimento da cidade. A gestão urbana local seguiu a tendência nacional de concentrar investimentos em áreas tradicionalmente ocupadas pelos setores de alta renda, acentuando a segregação socioespacial e a diferenciação de valorização da terra. Esse panorama levou ao crescimento dos assentamentos informais nas áreas periféricas da cidade e seu extravasamento para os municípios limítrofes (PILOTTO, 2010; ULTRAMARI; MOURA, 1994; SILVA, 2012). Tal dinâmica tem rebatimento no crescimento constante dos assentamentos informais em Curitiba a partir da década de 1990. Nesse período, a expansão urbana foi potencializada pela combinação de dois fatores – a difusão da imagem de “cidade modelo”, resultado do *city marketing* promovido em Curitiba; e o processo de reestruturação produtiva da RMC, desencadeando um ciclo de expansão de grandes empresas, com destaque para as indústrias metal-mecânicas e de comércio e serviço especializados com vinculação ao mercado global (LEITÃO, 2010; KORNIN; CARMO, 2013; BERTOL, 2013).

Após esta breve descrição do contexto local, passa-se à análise histórica da criação e utilização do SEHIS, objeto de estudo deste artigo. Para tanto, foi desenvolvida periodização histórica em seis recortes, nos quais são identificadas diferenças de formatação, adoção ou entendimento do instrumento pelo poder público local. Assim, têm-se os seguintes períodos: (i) implementação inicial (1971-1983); (ii) regularização fundiária (1983-1988); (iii) um mesmo modelo para um novo cenário (1989-2000); (iv) utilização estendida (2001-2012); (v) ampliação do conceito (2013-2016); e (vi) inflexões contemporâneas (2017-2022).

### 3.1 Implementação inicial (1971-1983)

Em Curitiba, a política habitacional seguiu a conjuntura nacional. A COHAB-CT foi criada em 1965, e sua atuação se concentrou inicialmente na remoção de assentamentos informais e atendimento da população de baixa renda. Em relação à “erradicação de favelas”, tal como nomeado à época, foi construído em 1966 o conjunto habitacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, destinado à relocação de moradores de diferentes áreas da cidade. Uma década depois, foi elaborado o Plano de Desfavelamento, acompanhado da construção de alguns empreendimentos dispersos na cidade. A principal ação, contudo, foi o Programa Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba (CIC). Condizente com o ideário desenvolvimentista vigente no período, foi implantado um distrito industrial numa grande área vazia da cidade. Coube à COHAB, então, a implantação de um extenso programa de habitação de interesse social, que teve início em 1975 e perdurou até a década de 1980.

No final da década de 1970, verifica-se o fortalecimento dos movimentos sociais ligados à questão habitacional, com destaque para as primeiras Associações de Moradores e Amigos de Bairro de Curitiba, oficialmente criadas em 1978. Apoiadas por partidos políticos, setores da Igreja Católica e técnicos de diversas áreas, essas associações passaram a pressionar o poder público. Conforme advoga Albuquerque (2007), o resultado dessa pressão foi o lançamento da Carta da Favela em 1980. Nesse documento, a prefeitura mudou sua posição em relação aos assentamentos informais, passando a aceitar a urbanização como possibilidade. Logo em seguida, foi lançado o Programa de Atuação em Favelas, no qual a prefeitura se comprometia a urbanizar assentamentos informais quando possível, promovendo a realocação nos demais casos. Apesar do posicionamento anunciado, todas as intervenções realizadas foram de relocação, sem o registro de experiências de urbanização de assentamentos informais.<sup>12</sup>

Tal conjuntura de pressão popular, articulada ao Programa Habitacional da CIC, está na base da criação do SEHIS em Curitiba. Instituído pelo Decreto Municipal nº 901/1980, o Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS) surgiu como um instrumento de utilização de áreas vazias, voltadas para a produção de habitação social. O decreto é composto por apenas cinco artigos, que tratam de questões operacionais: (i) permite que os núcleos sejam compostos de habitações unifamiliares ou coletivas; (ii) permite que o terreno seja desmembrado; (iii) exige que o projeto siga diretrizes específicas estabelecidas pelo IPPUC e pelo Departamento de Urbanismo; (iv) exige que o prefeito aprove o projeto de cada núcleo habitacional; e (v) revoga as disposições em contrário.

As considerações que precedem os artigos esclarecem a motivação de sua criação:

CONSIDERANDO a proposta apresentada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; CONSIDERANDO o crescente déficit habitacional para população de baixa renda verificada no Município de Curitiba; CONSIDERANDO a existência de extensas áreas equipadas e não ocupadas; CONSIDERANDO a responsabilidade do PODER PÚBLICO em assegurar às camadas de menor poder aquisitivo o acesso à casa própria e aos equipamentos urbanos, decreta: Artigo. 1º - Ficam declaradas como Setores Especiais de Habitação de Interesse Social, as áreas destinadas à implantação, pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba, de núcleos habitacionais (CURITIBA, 1980).

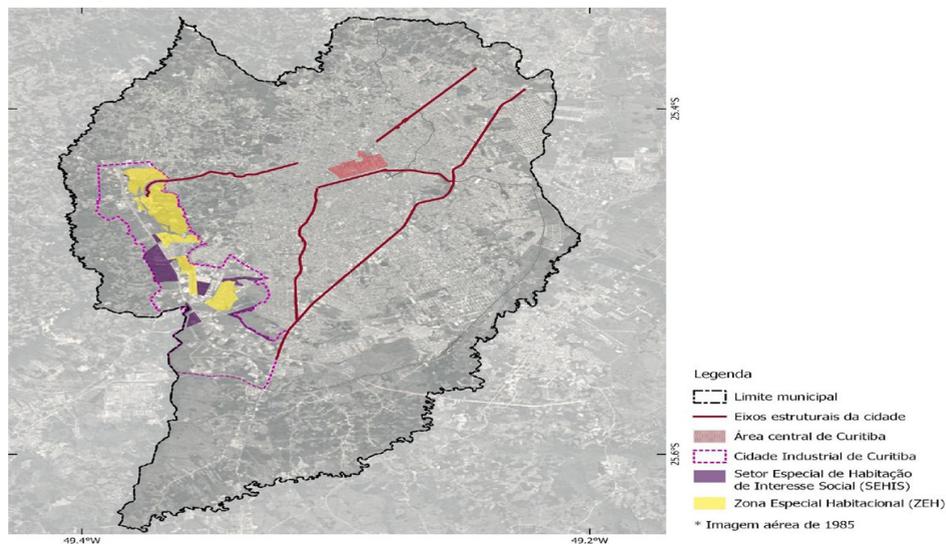
<sup>12</sup> A experiência mais próxima de urbanização foi realizada na favela do Barigui em 1980. As famílias foram relocadas para um loteamento novo construído no mesmo local onde moravam.

Os primeiros SEHIS foram demarcados dois anos depois, por meio dos Decretos Municipais nº 451/1982, 492/1982 e 403/1983. Todos se localizavam na CIC (figura 1). Para compreender a razão da criação desses SEHIS, é preciso analisar a implantação do Programa Habitacional da CIC do ponto de vista da legislação urbana. As obras da CIC foram iniciadas em 1974, sua inauguração ocorreu em 1975, mas a conclusão da infraestrutura se deu apenas em 1979. Esse processo ficou a cargo da Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS), que posteriormente deu origem à CIC S.A. Em termos de zoneamento, a região se caracterizava como uma zona de expansão urbana, alterada especificamente pela Lei Municipal nº 4.773/1974 para criação de uma área industrial (POLUCHA, 2010). O Programa Habitacional da CIC teve início em 1975 com a elaboração do *Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba* pela COHAB, com os primeiros conjuntos habitacionais entregues a partir de 1976,<sup>13</sup> construídos em zoneamento que permitia o uso habitacional. No ano seguinte, a URBS, com recursos do BNH, e a COHAB, com recursos próprios, iniciaram a desapropriação de mais terrenos para a continuidade do referido programa habitacional, alcançando mais de dois milhões de metros quadrados nos quatro anos seguintes, nos quais se previa a construção de 7,3 mil unidades habitacionais (COHAB, 1981). Tais terrenos, contudo, estavam localizados em área industrial, que não permitia o uso habitacional.

Para viabilizar o Programa Habitacional da CIC em tais áreas, a Lei Municipal nº 6.204/1981 alterou novamente o zoneamento da CIC, criando a Zona Especial Habitacional (ZEH), que permitia o uso de habitações unifamiliares e coletivas, atividades comerciais e de serviços de pequeno porte. Contudo, nos anos seguintes, tal programa extrapolou os limites da ZEH. Os SEHIS surgiram nesse momento, demarcando as áreas adicionais que englobavam terrenos já desapropriados ou em processo de desapropriação pelos órgãos locais (URBS, CIC S.A. e COHAB), além de alguns terrenos privados, todos localizados em zonas onde não era permitida a construção de conjuntos habitacionais. A partir de sua criação, os SEHIS automaticamente passavam a integrar o zoneamento da cidade, com parâmetros urbanísticos similares aos da ZEH.

<sup>13</sup> Os primeiros conjuntos habitacionais entregues foram: 1976 – Marechal Rondon, 560 apartamentos; 1977 – Oswaldo Cruz I, 830 casas; e 1979 – Oswaldo Cruz II, 830 casas.

Figura 1 – Delimitação de SEHIS e ZEH na década de 1980, Curitiba/PR



Fontes: Lei Municipal nº 6205/1981 e Decretos Municipais nº 451/1982, 492/1982 e 403/1983.

Os anos seguintes foram acompanhados da construção de conjuntos habitacionais na maior parte dos terrenos da COHAB ou que foram a ela transferidos pela CIC S.A.<sup>14</sup> As exceções foram: um terreno que permanece vazio até hoje, outro ainda de propriedade da COHAB e outro que foi vendido para um proprietário privado; terrenos que foram ocupados irregularmente; e terrenos cuja SEHIS foi revogada para permitir a venda a proprietários privados com a justificativa de necessidade de ampliar área industrial.<sup>15</sup> Dentre os terrenos que eram de propriedade privada quando da demarcação dos SEHIS, em apenas um caso houve aquisição posterior pela COHAB.<sup>16</sup> Os demais permaneceram com seus proprietários e receberam usos diversos.

A recuperação histórica das origens do SEHIS torna possível analisar seu alinhamento com os princípios da ZEIS em seu modelo idealizado, notadamente por esse instrumento *per se* ainda não estar previsto em nível nacional. Nesse momento histórico, emergiram as primeiras experiências de regularização fundiária de assentamentos informais no país e que viriam a embasar a posterior consolidação da

<sup>14</sup> SEHIS Decreto Municipal nº 492/1982 – Área I – Moradias Caiuá, Diadema, Ilhéus, São Nicolau, Sabará, Sevilha e Vera Cruz. Área II – Moradias São Francisco e Ilha do Sol. SEHIS Decreto Municipal nº 403/1983. Área I – Moradias Coimbra. Área II – Moradias Porto Seguro. Área III – Moradias Itacolomi.

<sup>15</sup> Respectivamente: (i) SEHIS Decreto Municipal nº 492/1982 – Área IV; (ii) SEHIS Decreto Municipal nº 492/1982 – Área III; (iii) SEHIS Decreto Municipal nº 492/1982 – Área I – Vila Cruzeiro do Sul, Vila Eldorado; (iv) SEHIS Decreto Municipal nº 451/1982.

<sup>16</sup> Decreto Municipal nº 492/1982 – Área I – propriedade foi adquirida em 1997 pela COHAB e deu origem ao conjunto habitacional Moradias São Nicolau.

ZEIS como instrumento urbanístico. Nesse sentido, quanto à abordagem da ZEIS visando à regularização fundiária, a prática em Curitiba nesse período foi refratária, haja vista que o SEHIS não foi empregado para esse fim. Por sua vez, quanto à reserva de áreas para produção, o emprego do SEHIS guardou alguma semelhança. De acordo com as considerações do decreto municipal que criou o instrumento local, seu objetivo era solucionar o problema habitacional mediante a utilização de áreas ociosas para produção de habitação social. E, de fato, o SEHIS foi demarcado sobre terrenos vazios com o objetivo de produção habitacional.

Contudo, essa demarcação não teve como mote central a regulação do mercado imobiliário. A maior parte das desapropriações já estava concluída quando da demarcação do SEHIS, afastando-se dos princípios da ZEIS de vazios, a partir da qual esperava-se que esses setores seriam demarcados antes das desapropriações, reservando terrenos e contendo a elevação do preço da terra. É emblemática a análise realizada à época pelo próprio órgão local (COHAB, 1981, s.p.), na qual consta que, “em função da excessiva valorização ocorrida, tornou-se inviável (...) a aquisição da área total originalmente preconizada”. O SEHIS, pois, nada mais era que uma extensão da ZEH em que não havia previsão de uso exclusivo de habitação social. Vários lotes, inclusive, tiveram outra destinação. Vê-se, portanto, que o objetivo principal do SEHIS nesse período era flexibilizar os parâmetros do zoneamento para possibilitar a implantação de conjuntos habitacionais em áreas de destinação industrial.

### 3.2 Surgimento da regularização fundiária (1983-1988)

Em 1982, o regime militar já estava desgastado e, nas eleições para governador, o partido de oposição, PMDB, venceu em vários estados, inclusive no Paraná. O governador José Richa indicou Maurício Fruet como prefeito de Curitiba. Em 1986, houve a primeira eleição desde o início da ditadura, e Roberto Requião, também do PMDB, venceu. Repetindo experiências de outras cidades, essas gestões estimularam a democratização das políticas urbanas. No caso da política habitacional, foi elaborado em 1984 o Plano Municipal de Habitação. As diretrizes estabelecidas foram a produção de lotes urbanizados e a regularização e urbanização de assentamentos informais. Conforme descreve Albuquerque (2007), foram previstos três programas: Prolocar (assentamento emergencial para famílias em áreas de risco em lotes ociosos da prefeitura), Prolotes (produção de lotes urbanizados) e Favelas (regularização e urbanização de favelas em áreas públicas).

A principal alteração na gestão urbana local foi a atuação na regularização fundiária, priorizando a urbanização dos assentamentos informais ao invés de realizar sua remoção (BERTOL, 2013). Foram realizadas ações tanto na dimensão urbanística quanto na dimensão fundiária, promovendo a segurança na posse por meio da

titulação, concessão real de direito de uso ou intermediação entre proprietários e moradores. Tal como noticiado à época:

Em 84 foram realizadas mais de 1.800 ligações de luz individuais em 97 vilas de Curitiba. Outras 44 vilas receberam extensão de água. A prefeitura entrou com o gasto de materiais, enquanto que a mão-de-obra foi dos próprios beneficiados, através de mutirões. Em 84 também foram dados passos importantes pela prefeitura na questão de soluções de áreas invadidas. Atuando como mediadora, a prefeitura conseguiu fechar acordos entre proprietários e ocupantes de áreas (...) (CORREIO DE NOTÍCIAS, 28 dez. 1984).

Os primeiros exemplos de regularização fundiária aconteceram nesse período. Entre 1984 e 1988, foram aprovados 295 lotes, uma média de 74 por ano (COHAB, 2018). Esse fato expressa o reconhecimento dos assentamentos informais pela prefeitura. Entretanto, na ausência de uma legislação municipal específica, os loteamentos precisavam seguir os parâmetros urbanísticos vigentes, limitando as possibilidades de regularização fundiária. Nesse sentido, o reconhecimento da cidade informal também foi expresso na criação dos Setores Especiais de Urbanização. De acordo com a Lei Municipal nº 6.820/1986, esses setores correspondiam a “loteamentos irregulares e clandestinos existentes, anteriores à Lei Federal nº 6.766/1979”. Sua aprovação ocorreria mediante análise da Comissão de Regularização de Loteamentos, instância criada para esse fim e que adotava parâmetros mais flexíveis, como testada de lote com 5 metros, área mínima de 125 m<sup>2</sup> e largura mínima de via de 8 metros. Tais parâmetros, em muitos casos, eram significativamente inferiores aos previstos na legislação em vigor.

Verifica-se, pois, que esse período foi marcado por um alinhamento com os princípios da abordagem da ZEIS voltada à regularização fundiária. Contudo, apesar das ações promovidas na dimensão urbanística e fundiária, o SEHIS não foi empregado. No caso da reserva de áreas para produção de habitação social, foram encontradas apenas soluções emergenciais para o atendimento da população de menor renda por meio do uso de lotes ociosos da prefeitura, também sem a utilização do SEHIS como instrumento urbanístico.

### 3.3 Um mesmo modelo para um novo cenário (1989-2000)

A eleição de Jaime Lerner em 1989 interrompeu o período de gestões do PMDB, provocando o retorno do grupo que estava anteriormente no poder. Devido ao final do BNH, a política habitacional desse período foi marcada pelas soluções desenvolvidas no âmbito municipal. Os assentamentos informais tiveram um crescimento acentuado entre 1989 e 1991 em face da recessão econômica. A política

habitacional local nesse período pode ser compreendida como resposta à pressão popular, dando origem ao Projeto Bairro Novo e ao Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada, com vistas à ampliação da produção habitacional da COHAB em paralelo às ações de regularização fundiária.

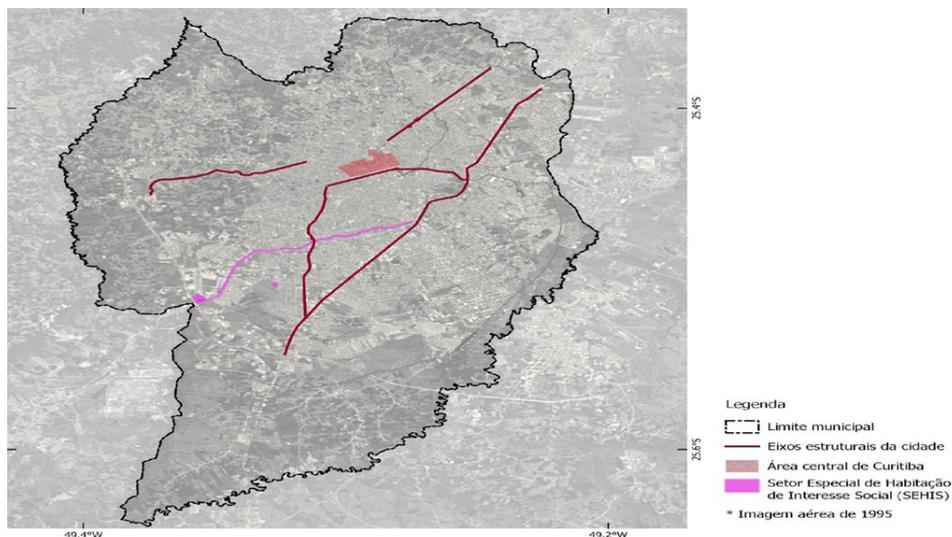
Lançado em 1991, o Projeto Bairro Novo foi implementado no bairro Sítio Cercado, área periférica no sul da cidade, e englobava 30 mil unidades, entre lotes urbanizados e habitações. As glebas que compunham o projeto Bairro Novo eram de propriedade privada – parte foi desapropriada e parte foi objeto de permuta com os proprietários. No mesmo ano, foi lançado o Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada, consistindo em incentivos (redução de parâmetros urbanísticos) para produção de loteamentos populares por empreendedores privados. Como contrapartida, 20% dos lotes deveriam ser doados para a COHAB. Segundo dados levantados por Albuquerque (2007), 11.701 lotes foram produzidos em parceria com a iniciativa privada na década de 1990, dos quais 75,3% se situavam no extremo sul da cidade, distante do núcleo urbano consolidado.

Paralelamente, a continuidade das ações de regularização fundiária resultou em sua progressiva institucionalização. No final do período, houve a promulgação da Lei Municipal nº 9.460/1998, que flexibilizou parâmetros urbanísticos para assentamentos informais, e a criação do Grupo de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social (GAALIS), aprimorando o processo de regularização de assentamentos informais (PMC, 2000). Entre 1989 e 2000, foram aprovados 2.115 lotes, uma média de 176 por ano (COHAB, 2018). O período também foi marcado pelo início de grandes intervenções com recursos externos, com destaque para a Operação Cajuru, iniciada em 1997 com recursos do Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e para o Programa Habitar Brasil, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que atuou nas vilas Terra Santa, Xapinhã e Bolsão Audi.

Neste período, o SEHIS é empregado com o intuito de flexibilizar parâmetros urbanísticos em casos de regularização fundiária. Tal como descreve estudo realizado à época pelo IPEA (2001, p. 151), “o estabelecimento de diretrizes específicas para ocupações irregulares tem-se mostrado importante na urbanização de áreas invadidas, que não poderiam ser atendidas caso utilizadas as normas legais”. Contudo, o SEHIS foi empregado sem a demarcação via decreto municipal, tal como feito anteriormente. A adoção ocorreu por meio da interpretação do artigo 1º do Decreto Municipal nº 901/1980, que declarava como SEHIS todas as áreas destinadas à implantação de núcleos habitacionais pela COHAB. Com base nesse dispositivo, qualquer área reivindicada como de atuação da COHAB era interpretada, automaticamente, como SEHIS. Essa forma de utilização também foi empregada no projeto Bairro Novo, que se situava sobre zona agrícola do município, na

qual até então não era permitida a construção de conjuntos habitacionais. Apesar desse entendimento de aplicação, dispensando a promulgação de decretos específicos, três novos setores foram demarcados por meio dos Decretos nº 583/1990, 358/1996 e 1.105/1997 (figura 2).

Figura 2 – Delimitação de SEHIS na década de 1990



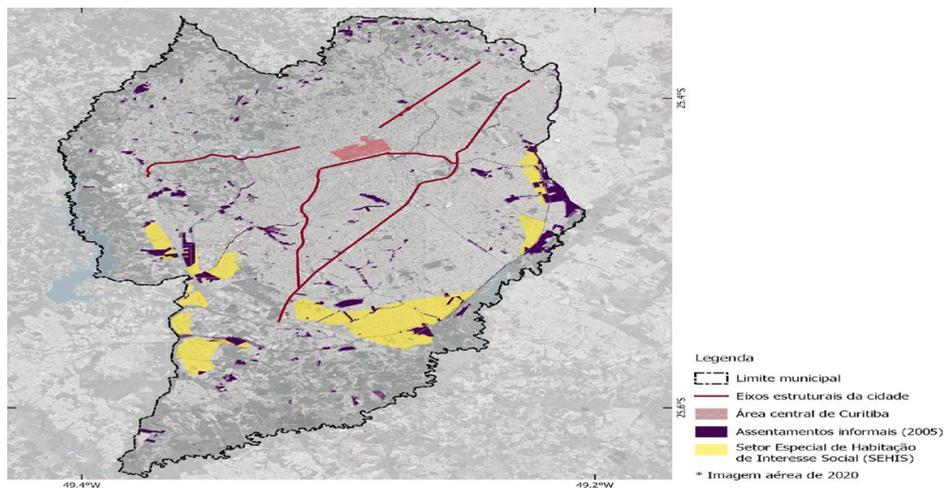
Fonte: Decretos municipais nº 583/1990, 358/1996 e 1.105/1997.

A primeira, delimitada pelo Decreto nº 583/1990, englobava áreas de propriedade da COHAB, originalmente ocupadas por um ramal ferroviário que cortava a cidade. Após sua desativação, a área foi transferida para a prefeitura em 1990, que, logo em seguida, a transferiu para COHAB. O SEHIS foi então demarcado via decreto municipal, estabelecendo-se que “os projetos de ocupação das áreas deverão observar diretrizes específicas estabelecidas (...) em função de interesse social, das características do imóvel e de sua localização” (CURITIBA, 1990). A COHAB elaborou um programa habitacional em parceria com a iniciativa privada, que “consistia em repassar, praticamente a preço zero, terrenos para as empresas construírem apartamentos para seus funcionários” (TONELLA, 2010). Contudo, a área foi ocupada irregularmente em 1991, inviabilizando a implantação do programa. Somente foram construídos edifícios habitacionais em trechos pontuais não ocupados. Nestes, as prerrogativas do SEHIS foram empregadas mediante o Decreto Municipal nº 162/1996, que estabeleceu parâmetros urbanísticos diferenciados. No restante da área, apenas ocorreu a regularização fundiária ulterior do assentamento informal originado à época.

Na sequência, a segunda área, delimitada pelo Decreto nº 358/1996, referia-se à propriedade de uma empresa que estava desenvolvendo uma parceria com a COHAB desde 1991. A utilização do SEHIS flexibilizou parâmetros urbanísticos em patamares diversos dos previstos na respectiva zona urbana. Em síntese, o elemento central se referiu à ampliação da altura permitida, de dois para quatro pavimentos. Por fim, a delimitação de SEHIS por meio do Decreto Municipal nº 1.105/1997 englobou área de propriedade da CIC S.A, originalmente prevista para um polo logístico na Zona Terminal de Cargas, mas que recebeu famílias assentadas pelo programa Prolocar na década de 1980. A demarcação do SEHIS permitiu que o órgão local de planejamento definisse novos parâmetros urbanísticos, levando em consideração a ocupação existente.

No final desse período, destaca-se a alteração do regramento sobre SEHIS por meio da Lei Municipal nº 9.800/2000, que definiu um novo Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. A partir desse momento, surge uma nova forma de SEHIS. Ela passa a ser um zoneamento específico, claramente delimitado na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Como mostra a figura 3, foram convertidos em zonas urbanas alguns SEHIS existentes, o compartimento do projeto do Bairro Novo, algumas porções não ocupadas da região sul, além de áreas urbanizadas que não eram SEHIS na área da Cidade Industrial e na região leste. Somente foram contemplados os assentamentos informais demarcados sobre essas áreas. No corpo da Lei de Zoneamento, o SEHIS foi conceituado como “áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo” (CURITIBA, 2000). Permitiam-se usos habitacional, institucional e de comércio e serviço, sem obrigatoriedade de ocupação com habitação de interesse social. Os parâmetros urbanísticos eram reduzidos (3 metros de recuo frontal, 6 metros de testada para o lote e área mínima de 180 m<sup>2</sup>). Também foi estipulado que, no caso de loteamentos promovidos pela COHAB, poderia ser admitido o lote mínimo de acordo com o disposto na legislação federal e na legislação municipal de regularização fundiária.

Figura 3 – Delimitação de SEHIS a partir da Lei de Zoneamento do ano 2000



Fonte: Lei Municipal nº 9.800/2000 e IPPUC Assentamentos Informais 2005.

Complementarmente, foi promulgado o Decreto Municipal nº 250/2000, com conteúdo similar ao Decreto Municipal nº 901/1980. Assim, apesar da previsão na Lei de Zoneamento, o decreto repetia a solução jurídica de automaticamente declarar como SEHIS as áreas (atuais e vindouras) destinadas à implantação de núcleos habitacionais de interesse social, estabelecendo os parâmetros urbanísticos similares às zonas delimitadas como SEHIS da Lei de Zoneamento. Ou seja, permitia-se a continuidade do dispositivo de transformação automática de uma área de atuação da COHAB em SEHIS. A partir da Lei de Zoneamento, consolidou-se, portanto, uma característica dupla do instrumento: (i) o *SEHIS zoneamento*, correspondente à zona como outra qualquer, mas com parâmetros urbanísticos menos rígidos; e (ii) o *SEHIS instrumento*, por meio do qual se convertiam em SEHIS os terrenos localizados em outras zonas sem a necessidade de ato administrativo complementar.

Em busca de uma síntese para o período, verifica-se que o SEHIS se aproximou dos princípios da ZEIS no caso de regularização fundiária, flexibilizando parâmetros urbanísticos em assentamentos informais. Ao mesmo tempo, o fato de os assentamentos informais não estarem previamente demarcados levava ao descolamento desses mesmos princípios, já que não se estabelecia um compromisso com a regularização fundiária das áreas. Nesse sentido, a utilização do SEHIS estava vinculada ao elevado grau de discricionariedade do poder público. Assentamentos informais que não ainda estavam no rol de atuação da COHAB não eram necessariamente reconhecidos como SEHIS. Isso se mostrou problemático, sobretudo em áreas privadas, nas quais o poder de atuação do órgão local era menor. A regulação

do mercado imobiliário, no sentido de garantir o direito à moradia nos assentamentos informais, não era adequadamente abrangida pelo SEHIS.

Em relação à adoção de SEHIS como instrumento de reserva de áreas vazias para produção de habitação social, tal utilização não foi identificada. Não houve registro público da intenção de usar o instrumento para regular o mercado imobiliário. Nesse sentido, a conversão “automática” de áreas em SEHIS reduz a transparência dos atos públicos e a possibilidade de controle do valor da terra, de forma a viabilizar habitação social em áreas bem localizadas. As áreas só eram demarcadas quando sua aquisição pela COHAB já estava definida, mostrando que o objetivo principal continuou sendo a flexibilização de parâmetros urbanísticos. No caso do zoneamento urbano (Lei Municipal nº 9.800/2000), as SEHIS exerceram importante regulação do mercado imobiliário, de forma a ampliar a oferta de terra para população de baixa renda ao estabelecer parâmetros urbanísticos menos restritivos. Porém, como não havia a obrigatoriedade de produção de habitação social, o instrumento não pode ser reconhecido como equivalente à ZEIS de vazio.

### 3.4 Utilização estendida (2001-2012)

Esse período foi marcado pela continuidade política no nível municipal, com mudanças significativas em nível federal. A eleição de Lula em 2002 levou a um maior alinhamento do governo federal com o ideário da reforma urbana, com repercussões para as políticas locais e as fontes de recursos disponíveis. Ao longo desse período, as ações de regularização fundiária tiveram continuidade. Em 2007, por meio de recursos do PAC, a COHAB realizou uma série de ações, com a urbanização de assentamentos informais e a relocação de famílias residentes em áreas de risco. A produção habitacional inicialmente ocorreu por meio do Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada (programa local) e pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR (programa federal), sendo solapada pela produção via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de 2009.

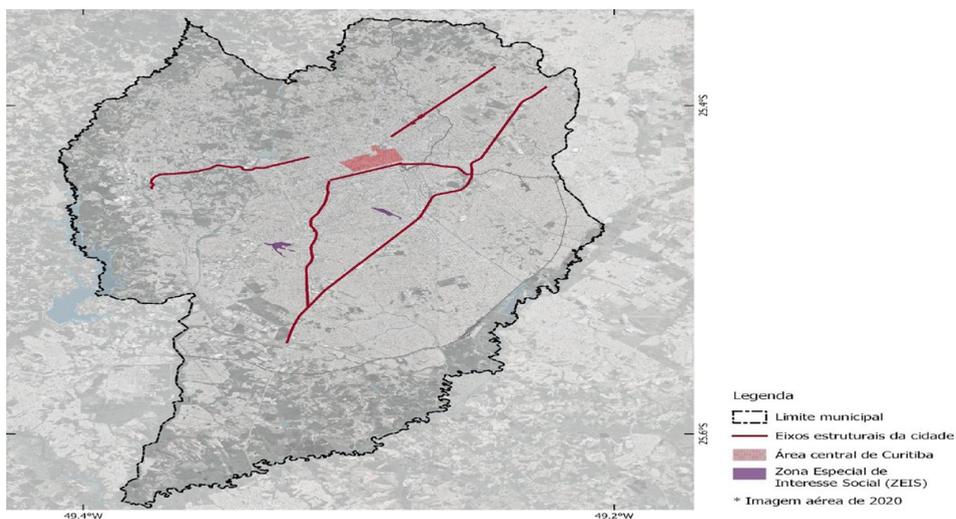
Particularmente em relação ao SEHIS, houve a promulgação de diversas leis municipais relacionadas ao instrumento, estimuladas pela nova conjuntura federal. Contudo, nem todas lograram efeitos. Em 2004, a revisão do Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade foi marcada pela introdução da ZEIS, com a mesma nomenclatura nacional, estabelecendo como uma das diretrizes a “instituição de zonas especiais de interesse social” (CURITIBA, 2004). Verifica-se uma repetição do texto do Estatuto da Cidade, sem maior detalhamento.

As duas únicas ZEIS presentes em Curitiba foram criadas em 2007 por meio da Lei Municipal nº 12.450/2007 – Vila Formosa e Vila Parolin (figura 4). Sua criação ocorreu na esteira de exigência do Ministério das Cidades no âmbito do PAC: a prefeitura deveria demarcar como ZEIS os assentamentos informais objeto

do contrato para concretizar as ações de regularização fundiária na dimensão jurídica. Percebe-se que a introdução da ZEIS em Curitiba se deu unicamente pela obrigatoriedade de adequação ao Estatuto da Cidade e pelo atendimento a solicitações específicas do Ministério das Cidades. Foram respostas procedimentais às exigências para concessão de recursos federais.

Apesar dessa diferença em relação ao entendimento do instrumento SEHIS/ZEIS, as ações de regularização fundiária continuaram empregando como pano de fundo a solução jurídica de que toda ocupação irregular com atuação da COHAB se converteria em SEHIS, possibilitando sua regularização fundiária. Nesse sentido, o Decreto Municipal nº 1442/2005 desempenhou papel relevante nas ações de regularização fundiária, estabelecendo parâmetros urbanísticos ainda mais flexíveis para regularização fundiária (3,5 metros de testada de lotes e área mínima de 60 m<sup>2</sup>, via de pedestre com no mínimo 4 metros). Essas alterações permitiram um avanço considerável no processo de regularização fundiária, levando à aprovação de 9.705 lotes até 2012, uma média de 809 por ano (COHAB, 2018).

Figura 4 – Delimitação de ZEIS em Curitiba



Fonte: Lei municipal nº 12.450/2007.

### 3.5 Ampliação do conceito (2013-2016)

A eleição de Gustavo Fruet, do PDT, à prefeitura municipal significou uma quebra na sequência de governos do mesmo grupo político, que esteve no poder de 1971 a 1982 (onze anos) e, na sequência, entre 1989 e 2012 (vinte e três anos). Porém, ao contrário das gestões do PMDB, que também marcaram momentos

de ruptura política e reorientaram a política urbana de forma mais incisiva, nesse caso registra-se continuidade das ações e estratégias. Na área habitacional, prosseguiram as ações de regularização fundiária e produção habitacional por meio do PMCMV no mesmo formato em consecução.

O fato novo foi a revisão do Plano Diretor, iniciada em 2014 e que resultou na Lei Municipal nº 14.771/2015. Verifica-se um forte alinhamento aos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, com desdobramentos para a caracterização do SEHIS. A própria definição do instrumento foi alterada, recepcionando o entendimento da Lei Federal nº 11.977/2009.

Art. 81 O Setor Especial de Habitação de Interesse Social - SEHIS é um instrumento de política urbana que tem como objetivo fazer cumprir a função social da propriedade. §1º A parcela de área urbana demarcada como SEHIS deverá ser destinada a empreendimentos de interesse social e estará sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (CURITIBA, 2015).

Concomitantemente, a nova legislação especificou as formas de utilização do SEHIS, estabelecendo com precisão as funções de promoção da regularização fundiária e de reserva de áreas vazias para produção de habitação de interesse social, tal como descrito a seguir:

- I - SEHIS de Regularização Fundiária, a ser demarcada em área ocupada por assentamentos irregulares passíveis de consolidação com o objetivo de implantação de regularização fundiária de interesse social;
- II - SEHIS de Vazios, a ser demarcada em imóvel público ou privado, dotado de infraestrutura urbana, com objetivo de implantação de empreendimento de interesse social;
- III - SEHIS de Produção, em área ocupada por empreendimento de interesse social (CURITIBA, 2015).

A distinção explícita de seu uso significou avanços do instrumento. Tal como defende Auler (2017, p. 136), “se no PDC-2004 observamos uma definição e uso limitado do instrumento, o PDC-2015 contempla em suas tipologias propostas a possibilidade de utilização do instrumento para além da mera flexibilização de padrões construtivos”. Apesar desses avanços, a aplicação do SEHIS remetia à regulamentação posterior pelo poder público. É nesse contexto que, em 2016, ano eleitoral, foi enviado à Câmara Municipal o projeto de lei de um novo zoneamento, contemplando a demarcação das três tipologias previstas para SEHIS: a demarcação referente à regularização fundiária era abrangente, incluindo grande parte dos assentamentos informais da cidade; a demarcação de vazios urbanos, por sua vez, incluía sete áreas, muitas de propriedade da própria COHAB. O projeto

de lei, contudo, não concluiu a tramitação na Câmara de Vereadores naquele ano. Em 2017, o prefeito recém-eleito, de grupo político distinto, solicita a retirada do projeto de lei, justificando tal ato em face da necessidade de revisão da proposta.

### 3.6 Inflexões contemporâneas (2017-2022)

Em 2016, foi eleito Rafael Greca, ex-prefeito de Curitiba, o que significou um retorno do grupo que dominou o cenário político nas últimas seis décadas. Em âmbito nacional, o processo de *impeachment* da presidente Dilma e a instauração do governo Temer reverteram o alinhamento existente com o ideário da reforma urbana, que foi seguido de constrição nas políticas urbanas, com a emblemática extinção do Ministério das Cidades e paralisação do CONCIDADES. Nesse sentido, observa-se uma redução gradual dos fundos federais disponíveis, com a extinção do PMCMV e a criação do Programa Casa Verde e Amarela, com desenho que privilegiava os setores com capacidade de inserção no sistema de financiamento bancário. Tal conjuntura inflexiona-se apenas em 2023, com o início de novo ciclo do governo Lula, recriação do Ministério das Cidades e recente relançamento do Programa Minha Casa Minha Vida por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023.

Em âmbito local, particularmente em relação à política habitacional, não houve rupturas significativas nas ações que vinham sendo executadas, sejam elas por meio do PMCMV ou através dos processos de regularização fundiária. Contudo, destaca-se a retomada da discussão sobre a revisão da Lei de Zoneamento, com desdobramentos sobre a política habitacional local. O projeto da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo protocolado em 2016, mesmo após processo de elaboração e consulta popular, foi revisto, com alterações importantes em relação ao tema deste artigo. Em breve análise do discurso oficial da prefeitura, depreende-se que a questão da habitação de interesse social é apresentada como tema prioritário na revisão da Lei de Zoneamento (PMC, 2018) e que a modelagem dos parâmetros possibilitaria “estímulos à produção de HIS em toda a cidade” (FONTES, 2018).

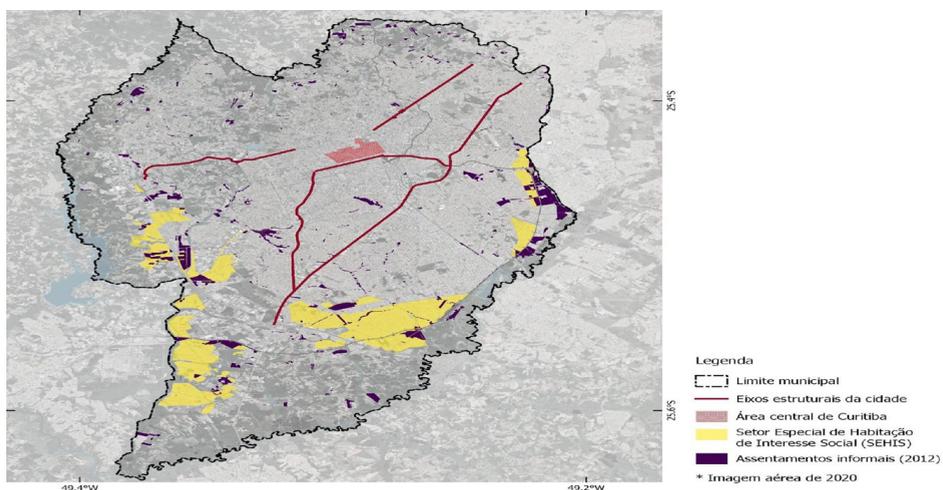
Tem-se, assim, uma abordagem diversa da anterior e que passa a privilegiar incentivos construtivos ao mercado, afastando-se das tipologias de SEHIS previstas no Plano Diretor municipal. Tal distanciamento é digno de nota por explicitar um desalinhamento entre normas que se pressupõem convergentes – Plano Diretor e Lei de Zoneamento. Ao longo do período de rediscussão do Projeto de Lei de Zoneamento, houve maior mobilização do setor imobiliário. Entendendo que o projeto anterior traria impactos, diversas entidades patronais se reuniram em torno do que foi nominado de G10,<sup>17</sup> grupo que estabeleceu diálogo próximo com o poder público

<sup>17</sup> Grupo formado pela Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura, Federação do Comércio, Federação das Indústrias, Sindicato da Habitação e Condomínios, Associação Comercial, Instituto de Engenharia,

com vistas a pleitear alterações no Projeto de Lei de Zoneamento. Tal atuação ocorreu por meio da participação ativa em reuniões de trabalho e no Conselho da Cidade (MARTINS, 2017; RIC MAIS, 2017).

Em 2019, por meio da Lei Municipal nº 15.511, foi aprovada a nova Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Em relação ao SEHIS, a nova norma revela poucas mudanças em relação à anteriormente vigente, diferenciando-se da proposta protocolada em 2016. O mapa de zoneamento delimita o SEHIS em áreas muito similares ao do zoneamento então em vigor (figura 5). Ocorreram pequenos acréscimos em áreas já ocupadas por empreendimentos da COHAB. O dispositivo de transformação automática de área de atuação da COHAB em SEHIS se manteve. Desta forma, a concepção de SEHIS definida no Plano Diretor, calcada na figura do SEHIS de regularização fundiária e SEHIS de vazios, não foi materializada na Lei de Zoneamento aprovada.

Figura 5 – Delimitação da SEHIS conforme Lei de Zoneamento vigente



Fonte: Lei Municipal nº 15.511/2019.

Paralelamente a esse processo, a prefeitura demarcou mais um SEHIS por meio do Decreto Municipal nº 688/2018. Esse SEHIS engloba quatro assentamentos informais localizados no bairro Caximba, na região sul da cidade, envolvendo terrenos públicos e privados situados na Área de Preservação Ambiental (APA) do Rio Iguaçu. A justificativa do decreto para demarcação do SEHIS mostra as contradições do papel do instrumento. Conforme justificado em seu portal, a criação

considera que “[...] está sendo elaborado pelo Município o projeto de regularização fundiária para a área Caximba e a necessidade de demarcá-la expressamente com o objetivo de levar a efeito a regularização fundiária” (CURITIBA, 2018). Se a lógica do instrumento é a transformação automática de uma área de atuação da COHAB em SEHIS, não haveria mais a necessidade de demarcação. Isso aponta para tensionamentos na adoção da SEHIS e reforça o entendimento de que o modelo repousa sobre elevada discricionariedade do poder público.

## 4 Conclusão

Partiu-se da hipótese de que a criação do SEHIS, instrumento concebido em Curitiba, guardava proximidade à ZEIS, instrumento previsto no Estatuto da Cidade. A conclusão aponta para o descolamento dos instrumentos, explicitando contradições do instrumento localmente desenvolvido. Nesse sentido, o SEHIS poderia, em análise primária, ser interpretado como precursor do que neste artigo denominamos de *ZEIS de vazio*. Contudo, o percurso histórico revela que os princípios não foram convergentes. Enquanto a ZEIS se volta à regulação do mercado de terras por meio da demarcação de terrenos vazios para posterior produção de habitação social, o SEHIS tem como objetivo flexibilizar parâmetros urbanísticos para viabilizar uma produção já programada. Destarte, o SEHIS não enfrenta o “nó da terra”. A consequência é a esperada recorrência de empreendimentos em áreas periféricas, nas quais o preço da terra é menor.

Repercutindo a conjuntura nacional, a partir da década de 1990 o SEHIS também passou a ser utilizado em assentamentos informais. Sob essa faceta, pode-se afirmar que existe similaridade parcial entre os princípios dos dois instrumentos. Tal como a ZEIS, o SEHIS respalda a atuação do poder público nos assentamentos informais, facilitando a regularização fundiária tanto em sua dimensão urbanística quanto jurídica. A ZEIS, entretanto, ultrapassa a dimensão operacional do SEHIS, tendo um papel de reconhecimento dos assentamentos informais e de compromisso com a regularização fundiária, fortalecendo o direito à moradia *ex ante* a elaboração do projeto. O SEHIS, por sua vez, tem abrangência limitada devido à aplicação discricionária, condicionada à atuação do órgão local em determinados assentamentos informais. As áreas que não possuem projeto em curso, via de regra, não são reconhecidas como SEHIS, fragilizando a esperada segurança da posse para seus moradores.

Em termos metodológicos, a discussão partiu da análise da trajetória histórica de institucionalização. Um esforço central envolveu a compilação e análise de dados e legislações que se encontravam dispersos e não tratados pela literatura especializada. Os achados da pesquisa demonstram que o SEHIS, concebido originalmente na década de 1980, exprime uma intenção pioneira da gestão municipal

à época, prevendo a delimitação de áreas não ocupadas para a produção de habitação social. Tal assertiva deve ser contextualizada frente a um ambiente normativo em que a interpretação da SEHIS/ZEIS permanece em disputa entre modelos de cidades que se inter cruzam entre diretrizes nacionais e estratégias locais. Sob esse aspecto, a própria vigência da SEHIS e sua utilização histórica para ações de regularização fundiária são, em certa medida, conquistas do ideário da reforma urbana. No caso de Curitiba, mesmo durante gestões municipais refratárias a essa agenda, observa-se a continuidade da utilização do instrumento. Seu fortalecimento discursivo no Plano Diretor e seu posterior enfraquecimento na Lei de Zoneamento vigente refletem o ambiente de disputa em que o instrumento gravita, com potência latente de reconfiguração e reinterpretação.

Diante do exposto, pode-se afirmar que os instrumentos SEHIS e ZEIS possuem pontos de aderência, mas não podem ser tratados como similares. A partir dos resultados obtidos, espera-se animar o campo para novos estudos que aprofundem os conceitos envolvidos na delimitação de assentamentos informais e de áreas vazias para produção, de forma que a função social da cidade e da propriedade se efetive, transpondo a persistente barreira de elemento discursivo, fartamente reproduzido nos instrumentos formais do planejamento urbano tradicional.

## Agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná (FA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Código de Financiamento 001.

## Nota

O presente artigo corresponde à versão revisada, ampliada e atualizada do trabalho originalmente apresentado pelos autores em comunicação oral no XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR).

---

### **Special Sectors of Social Interest and local idiosyncrasies: the case of Curitiba, PR**

**Abstract:** The Special Sectors of Social Interest (ZEIS) have been a subject of ongoing debate and scrutiny in the realm of urban management. Designed to uphold the social function of property and the right to housing, these sectors aim to allocate land for social housing, encompassing informal settlements, the construction of new housing units, and the revitalization of abandoned and underused buildings. Curitiba (PR) stands out for its utilization of Special Sectors for Social Interest Housing (SEHIS), which are regulated separately from traditional zoning practices and exhibit unique characteristics. This study aims to explore the mobilization of ZEIS through the case of Curitiba - PR. Our hypothesis posits that SEHIS, as a local instrument, mirrors the principles and goals of ZEIS as outlined in the

City Statute. The specificities of this case and the dearth of previous investigations into its historical institutionalization underscore the relevance of this research, contributing to the policy learning process by drawing from local experiences.

**Keywords:** Social housing. Zoning. Urban void. Urban management.

## Referências

- ALBUQUERQUE, A. F. de. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da "cidade modelo"*. 157 f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2007.
- AULER, Mariana Marques. *Tradição, Planejamento Estratégico e reforma urbana no Plano Diretor de Curitiba: Uma Análise das Interseções Entre Direito e Política na Cidade*. Dissertação de mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da UFPR. Curitiba: 2017.
- BALTRUSIS, N. AEIS em Diadema 10 anos: a propriedade cumprindo a sua função social. In: VIII Seminário de história da cidade e do urbanismo, *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.
- BASSUL, J. R. *Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Dissertação de mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- BERTOL, L. E. *Terra e habitação: o problema e o falso problema*. 161 f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2013.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.
- BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, n. 120.02, ano 10, maio 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. Acesso em: out. 2018.
- BRASIL, A. B. Os conflitos pelo Direito à Cidade em Fortaleza: disputas entre a visão estratégica da cidade e a regulamentação das ZEIS. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, n. 13, 2021.
- BRASIL. *Lei n.º 11.977/2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial, Brasília, 2009.
- CALDAS, N. M. P. *Os novos instrumentos da Política Urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2009.
- CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. da. O Plano Diretor e a Política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos S; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- CILETO, B. P.; BUENO, L. M. de M. *A MP 759/2016, o estoque de terras públicas e a regularização fundiária urbana no Brasil*. 2017. Disponível em: [governancadeteras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/BUENOCILETO\\_MP759.pdf](http://governancadeteras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/BUENOCILETO_MP759.pdf). Acesso em: out. 2018.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. *Plano habitacional Cidade Industrial de Curitiba*. Curitiba: COHAB-CT, 1981.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. *Produção*. Disponível em: [http://www.cohabct.com.br/userfiles/file/Produ%C3%A7%C3%A3o\\_Hist%C3%B3rica\\_COHAB\\_atualizada%20fev%202016.pdf](http://www.cohabct.com.br/userfiles/file/Produ%C3%A7%C3%A3o_Hist%C3%B3rica_COHAB_atualizada%20fev%202016.pdf). Acesso em: 19 nov. 2018.
- CORREIO DE NOTÍCIAS. *A Cidade*. Saldo das duas metas sociais da prefeitura. 28 dez. 1984. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/325538\\_01/4231](http://memoria.bn.br/DocReader/325538_01/4231).

- CURITIBA. *Decreto municipal nº. 688/2018*. Dispõe sobre a criação do Setor Especial de Habitação de Interesse Social – Regularização Fundiária Caximba e autoriza a implantação de infraestrutura essencial na área que especifica. Diário Oficial, Curitiba, 2018.
- CURITIBA. *Decreto municipal nº. 901/1980*. Dispõe sobre a criação de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial, Curitiba, 1980.
- CURITIBA. *Lei n.º 11.266/2004*. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade. Diário Oficial, Curitiba, 2004.
- CURITIBA. *Lei nº 9.800/2000*. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Diário Oficial, Curitiba, 2000.
- FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, n.1, v. 20, Belo Horizonte, 2013.
- FONTES, G. Curitiba quer oferecer incentivos para espalhar moradias populares pela cidade. *Gazeta do Povo*, 24 ago. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/curitiba-quer-oferecer-incentivos-para-espalhar-moradias-populares-pela-cidade-77ueqro0vkqnpwi8lkibxfsnt/>. Acesso em: out. 2018.
- HARVEY, D. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.
- IPEA; USP; IPPUC. *Gestão do Uso do Solo e disfunções do Crescimento Urbano*. Volume 5. Instrumentos de Planejamento e gestão urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2001.
- IPPUC. *Plano Diretor 2004: O planejamento urbano de Curitiba*. Curitiba: IPPUC, 2004.
- ISAGUIRRE, K. R.; MAFRA, M. Autorizar ou negociar? Análise das decisões do Conselho Municipal de Urbanismo na Política Urbana de Curitiba durante o ano de 2016. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 3, p. 1.687-1.705, out. 2021. ISSN 2317-7721.
- KORNIN, T.; CARMO, J. C. B. do. O arranjo institucional de gestão na Região Metropolitana de Curitiba. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.
- KOURY, A. P. A política urbana e a questão social: Quitandinha, o que restou? *Arquitextos*, n. 159.03, ano 14, ago. 2013. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.159/4846>. Acesso em: out. 2018.
- LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, 2019.
- LEITÃO, S. R. *Inclusão do excluído?* Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras Na expansão da Curitiba metrópole. Tese de Doutorado (Pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo. 300f. São Paulo, 2010.
- MARTINS, R. F. IPPUC apresenta nova lei de zoneamento para Curitiba. Veja o que muda. *Gazeta do Povo*, 24 set. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/ippuc-apresenta-nova-lei-de-zoneamento-para-curitiba-veja-o-que-muda-dumj49lsvjhio5itn1scnshc8/>. Acesso em: out. 2018.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). *Informações Institucionais – O Ministério*. 2011. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em: maio 2011.
- MONTANDON, D. T. *Os Planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- NASCIMENTO NETO, P.; ARREORTUA, L. S. Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico. *Housing Studies*, p. 1-28, 2019.

NASCIMENTO NETO, P.; FOLLADOR, D. P.; SCHUSSEL, Z.; MOREIRA, T. Políticas públicas, democracia e eficiência: diferentes protagonistas de um mesmo enredo. *Cadernos de Vivivenda y Urbanismo*, v. 9, p. 68-89, 2016.

NASCIMENTO NETO, P.; ULTRAMARI, C. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 22, p. 1-28, 2022.

NASCIMENTO, P. A dimensão esquecida da política habitacional: reflexões a partir do caso da Área Metropolitana de Curitiba (PR). *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 47, 2020, p. 215-246.

OLIVEIRA, D. de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000.

PILOTTO, A. S. Área metropolitana de Curitiba: um estudo a partir do espaço intra-urbano. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU/USP, São Paulo, 2010.

POLUCHA, R. S. *Ecoville: construindo uma cidade para poucos*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo: 2010.

PREFEITURA DE CURITIBA (PMC). Habitação e renda são prioridades na proposta de Lei de Zoneamento. *Notícia*, 07 jun. 2018. Disponível em: [www.curitiba.pr.gov.br/noticias/habitacao-e-renda-sao-prioridades-na-proposta-de-lei-de-zoneamento/46396](http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/habitacao-e-renda-sao-prioridades-na-proposta-de-lei-de-zoneamento/46396). Acesso em: out. 2018.

REIS FILHO, A. A. dos; MOURA, A. C. Zonas especiais de interesse social utilizando análise de multicritérios. *Mercator*, v. 15, n. 3, jul. 2016.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. *Arquitextos*, n. 109.07, ano 10, jun. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>. Acesso em: out. 2018.

RIBEIRO, T. F. *Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil*. 2017. Disponível em: [observatoriodasmetropoles.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/](http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/). Acesso em: out. 2018.

RIC MAIS. ASBEA/PR participa de estudo sobre Nova Lei de Zoneamento de Curitiba. *RIC Mais*, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://pr.ricmais.com.br/dia-a-dia/noticias/asbea-pr-participa-de-estudo-sobre-nova-lei-de-zoneamento-de-curitiba#gref>. Acesso em: out. 2018.

ROLNIK, R. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. V.; SILVA, M. L. P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 87-104.

ROLNIK, R.; NAKANO, K; CYMBALISTA, R. Urban land and social housing in Brazil: the issue of land. In: *Participatory Master Plans: the challenges of democratic management in Brazil: the right of the city*. São Paulo: Instituto Pólis/Fundação Ford, 2008.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária*. Documento de Trabalho. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

ROYER, L. de O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 194 f. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2009.

ROYER, L. de O. *Política habitacional no estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento habitacional e urbano do estado de São Paulo*, CDHU. 209 f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2002.

STROHER, L. Reestruturação da Metrópole Periférica e o impasse da Reforma Urbana em Curitiba. *EURE*, v. 43, n. 128, p. 273-294, 2017.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (Org.). *Metrópole: Grande Curitiba - teoria e prática*. Curitiba: IPARDES, 1994.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

---

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

POLUCHA, Ricardo; NASCIMENTO NETO, Paulo. Zonas Especiais de Interesse Social e idiosincrasias locais: o caso de Curitiba/PR. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 387-413, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART15

---



# ZEIS, comportamento político “eleitoreiro” e a universalização do esgotamento sanitário no Recife

**Demétrius Rodrigues de Freitas Ferreira**

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo na UNINASSAU. Cofundador do Observatório de Saneamento e Meio Ambiente do Recife (OSAR) e sócio da Athena Consultoria em Pesquisas Educacionais e Sociais. *E-mail:* demetriusrff@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7949-0695.

---

**Resumo:** Como a parceria público-privada (PPP) de esgotamento sanitário do Recife ganhou a agenda governamental em 2013 para universalizar o serviço sem atender as áreas informais da cidade? Este artigo analisou o comportamento dos representantes das áreas ZEIS na discussão sobre a universalização do esgotamento sanitário no Recife. Teoricamente, utilizaram-se elementos da teoria da escolha racional. Metodologicamente, utilizaram-se *survey* e entrevistas semiestruturadas com representantes das áreas e análise documental. Os dados obtidos por meio de entrevistas e documentos foram analisados por meio da técnica de análise temática de conteúdo. Os resultados obtidos sugerem que o papel político desempenhado por representantes das ZEIS favorece a exclusão das áreas no escopo de intervenção da política local de universalização do serviço. No caso, destacam-se dois fatores – (i) manutenção de práticas de clientelismo político em áreas pobres e (ii) comportamento racional de agentes envolvidos no processo de formulação de agenda – como determinantes para a exclusão das ZEIS da política em tela. Como conclusão, destaca-se que, apesar da opção por uma PPP, os arranjos locais pautados por trocas que envolvem benefícios individuais ou grupais influenciam no desenho da política de esgotamento sanitário orientada para universalizar o serviço apenas nas áreas urbanizadas em detrimento das áreas informais.

**Palavras-chaves:** Comportamento político. Escolha racional. Esgotamento sanitário. Clientelismo. ZEIS.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Referencial teórico – 3 Procedimento metodológico – 4 As áreas ZEIS e as políticas urbanas – 5 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Considerando que os serviços de saneamento no Brasil expressam um dos maiores desafios para expansão de infraestrutura<sup>1</sup> e que, recentemente, os governos subnacionais estão apostando em PPPs (Lei Federal nº 11.079/2004) como estratégia de ampliação do serviço, analisou-se aqui o caso da cidade do Recife.

---

<sup>1</sup> De acordo com dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), em 2018, cerca de 35 milhões de brasileiros não possuem acesso à água potável e 100 milhões não possuem acesso à coleta de esgoto.

Especificamente, o caso em tela é uma experiência triplamente emblemática: primeiro, por se tratar de uma das capitais brasileiras mais deficitárias no acesso ao serviço de esgotamento sanitário; segundo, trata-se da maior experiência de PPP em saneamento no Brasil em termos de investimento e metas de universalização; terceiro, é uma proposta de universalização que desconsidera parcela considerável da população local, residente de áreas não urbanizadas ou de urbanização precária, destacando-se por colidir com os princípios de direito à cidade previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Para compreender a emergência de uma política pública que se proponha a universalizar o serviço de esgotamento sanitário formalmente, sem atender as áreas não urbanizadas do Recife, analisou-se o papel que os representantes das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desempenharam ao longo da discussão sobre a formulação da PPP de esgotamento sanitário do Recife. Considerando que o instrumento urbanístico de ZEIS no ordenamento jurídico-territorial funciona como uma forma de garantia do direito à cidade (FERNANDES, 2012; MORAES, 2019) e de permanência das populações mais pobres em áreas centrais do tecido urbano (Lei Federal nº 10.257/2001; BRASIL, 2016), objetivou-se compreender como e por que essas áreas foram sumariamente excluídas do escopo da política de esgotamento sanitário.

Teoricamente, o estudo se baseou nos conceitos de ação racional (DOWNS, 1999), ação coletiva (OLSON, 1999) e mudança institucional (NORTH, 1990) para compreender os mecanismos de articulação e de influência na formulação da política pública. Metodologicamente, o desenho de pesquisa proposto utilizou um *survey* na modalidade censo com representantes de ZEIS, entrevistas semiestruturadas e análise documental. Essa combinação buscou analisar em profundidade o papel dos representantes de ZEIS na discussão sobre a proposta de universalização do serviço de esgotamento sanitário por uma PPP.

Para tanto, o restante deste artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta os conceitos centrais utilizados para compreender os mecanismos e processos de articulação dos representantes de áreas ZEIS com agentes políticos envolvidos na formulação da política pública; a terceira seção apresenta o procedimento metodológico empregado; na quarta seção, os resultados, destacando o papel desempenhado pelos representantes das ZEIS na exclusão dessas áreas do escopo de universalização da PPP de esgotamento sanitário em diálogo com questões que envolvem; por último, a conclusão com base nas evidências coletadas e analisadas.

## 2 Referencial teórico

Os conceitos centrais empregados para analisar a política de saneamento na cidade do Recife estão filiados à Teoria da Escolha Racional (TER). De forma introdutória, a TER, como teoria social, parte de uma percepção hobbesiana do mundo como um ambiente de escassez de recursos, em um contexto social de “luta de todos contra todos”, sob bases antes competitivas do que conflituosas. Em analogia ao comportamento de agentes no mercado, essa corrente teórica pretende explicar fenômenos sociais a partir de modelos explicativos da ação individual.

A TER se propõe a explicar o comportamento social e o comportamento político a partir de ações individuais, assumindo que os indivíduos agem racionalmente com o objetivo de satisfazer suas preferências. Portanto, indivíduos racionais tendem a fazer escolhas, com base em um conjunto de regras sociais, formais e informais, para atender seus interesses. *Grosso modo*, a ação racional<sup>2</sup> corresponde à capacidade de fazer escolhas em face de um conjunto de possibilidades, que trarão maiores benefícios em função dos custos (função de utilidade).

De forma simplificada, o agente é racional quando considera as informações disponíveis sobre suas preferências, as probabilidades de ocorrência do evento e os potenciais custos e benefícios decorrentes de sua preferência. Portanto, a ação racional expressa a melhor relação custo-benefício para alcançar um objetivo (DOWNS, 1999).

De modo geral, a TER analisa interesses, crenças e oportunidades individuais a partir do curso de determinada ação produzida pelas escolhas individuais. Entretanto, um dos problemas centrais da TER reside em sua premissa básica de que os indivíduos se comportam tal qual agentes de mercado, pois, da mesma forma que os mercados não são mecanismos de competição perfeita, as sociedades dificilmente podem ser apreendidas a partir dessa simplificação (CARVALHO, 2009). Nesse sentido, a TER apresenta limitações claras enquanto teoria social para explicar fenômenos sociais coletivos.<sup>3</sup>

Particularmente, com o propósito de analisar o comportamento dos agentes envolvidos na discussão sobre a PPP de esgoto do Recife, empregou-se o conceito de ação racional proposto por Downs (1999), que compreende por ação racional aquilo que as pessoas fazem para alcançar o melhor resultado dentre o seu conjunto de preferências. Nessa abordagem, direcionada a explicar o processo de tomadas de decisão no campo político, o comportamento de agentes políticos é

<sup>2</sup> Para uma compreensão mais acurada do conceito de ação racional ou racionalidade, ver Downs (1999).

<sup>3</sup> Para uma compreensão mais detalhada sobre as limitações da TER enquanto teoria social, sugiro ao leitor: March e Simon (1958) para compreender os problemas de informação imperfeita e escolha sob incerteza; e John Elster (1983) para entender a habilidade cognitiva limitada.

semelhante ao comportamento de agentes econômicos, baseado sempre no grau de satisfação ou rentabilidade no uso de algo.

Segundo a abordagem downsiana, a existência de fatores de ordem psicológica ou emocional é deliberadamente desconsiderada. Em sua abordagem, o conceito de racionalidade está circunscrito à tomada de decisão por agentes em face do conjunto de possibilidades existentes, não se aplicando a finalidade desejada pelos agentes. A ação racional ou irracional se refere apenas a processos de ação, isto é, os meios.

Considerando o conjunto de simplificações que a abordagem downsiana reúne (MARCH; SIMON, 1958; ELSTER, 1983), o problema da transição da racionalidade individual para um plano agregado demarca uma limitação para a compreensão do comportamento dos representantes de ZEIS com o envolvimento de políticas urbanas no Recife, como o caso da PPP de esgoto. Esse problema consiste em partir do princípio de que as ações racionais dos atores individuais são sempre pautadas por interesses privados. Assumindo que os agentes se comportam racionalmente de acordo com um modelo cognitivo simplificado e egocentrado, como seria possível a construção de coalizões estáveis ou da emergência de uma ação coletiva coordenada para defender os interesses coletivos das áreas ZEIS no escopo de intervenção da PPP de esgoto na agenda governamental?

Diante da referida limitação conceitual, empregou-se a teoria da ação coletiva proposta por Olson (1999), que sugere um modelo explicativo para o comportamento dos grupos sociais. Essa abordagem contesta a premissa teoricamente difundida de que os grupos tendem a agir de acordo com o interesse dos seus membros, tal qual o indivíduo racional, que, por extensão, tende a agir para atingir suas metas, pois “não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir este objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses” (OLSON, 1999, p. 14).

Tendo como premissa a racionalidade do indivíduo, Olson (1999, p. 72) argumenta que “os indivíduos não agem voluntariamente para atingir objetivos coletivos que podem lhes proporcionar vantagens”. Na teoria proposta, quanto maior o grupo, maiores são os custos de organização e a facilidade de ocorrência do fenômeno da “carona” (*free rider*), que reforçam racionalidades individuais alheias aos interesses coletivos. Por outro lado, quanto menor um grupo, menores os custos de organização e maior o controle sobre o efeito “carona”. Quase como um contrassenso, a teoria da ação coletiva proposta advoga que a força de um grupo não está em sua dimensão quantitativa, mas, sobretudo, em sua coesão e capacidade de organização.

Para Olson, a chave para compreender a ação coletiva coordenada está no tamanho do grupo ou organização, na existência de mecanismos de coerção e na presença de incentivos seletivos. Essas categorias são centrais para se compreender as dinâmicas dos grupos sociais. O autor argumenta que o investimento pessoal realizado pelo indivíduo quando dividido com outros que não contribuem para a ação coletiva tende a falhar. Dessa forma, a produção de bens coletivos somente pode ser obtida em grupos grandes por meio de sanções ou “incentivos seletivos” distribuídos uniformemente.

Nesse contexto, assumindo que o indivíduo é racional, não faz sentido ele arcar com os custos de um serviço coletivo quando seu consumo ocorre independentemente dele arcar com os custos. Por exemplo: o serviço de segurança pública vai existir para os indivíduos, independentemente de contribuições voluntárias; então, por que se preocupar em arcar com os custos se outros contribuintes já o fazem? Denomina-se esse tipo de comportamento de efeito “carona”, que, para Olson (1999), pode ser coibido através de medidas coercitivas ou de incentivos seletivos contrários a esse comportamento.

Presume-se que os agentes (individuais ou coletivos) interagem com base em sistemas de incentivos (recompensas ou sanções) na modelagem de suas escolhas. No plano da ação estatal, significa assumir que os decisores públicos fazem escolhas com base em um conjunto de interesses e restrições que são formal e informalmente estabelecidos para coordenar a política pública.

Em particular, para a política de esgotamento sanitário do Recife, esse modelo permite compreender a importância de incentivos e mecanismos na modelagem do comportamento individual e coletivo (organizações) para disputar por um bem coletivo. Assim sendo, o exame da relação entre Estado e mercado passa por uma análise estratégica, não apenas da racionalidade dos agentes, como também pela existência e influência de incentivos no comportamento destes. Assim, é a partir dessa tipologia de mecanismos organizacionais (incentivos) que se pretende analisar a conduta individual/coletiva e o arranjo organizacional dos diferentes grupos envolvidos na formulação da PPP de esgoto do Recife.

Definidos os conceitos de ação racional e ação coletiva, também foi utilizado o conceito de mudança institucional desenvolvido por Douglas North (1990) para compreender o efeito das regras formais e informais no comportamento dos agentes envolvidos na formulação da PPP de esgoto do Recife. Para North (1990, p. 13), as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em uma definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam políticos, sociais ou econômicos. Nessa perspectiva, as instituições cumprem a

função de fornecer estruturas estáveis para a interação humana, mas não necessariamente eficientes.

Apesar da manutenção do pressuposto normativo existente na TER, de que os indivíduos agem livremente em função de seus interesses, a abordagem de North (1990) insere a perspectiva de que as escolhas individuais não são decisões puramente orientadas de forma instrumental, mas que ocorrem dentro de um “espaço de oportunidade” delimitado. Para tanto, os valores sociais são percebidos como restrições à ação puramente racional. Segundo Tsebelis (1998), a ação individual é a adaptação de indivíduos racionais a determinado arcabouço institucional. Ou seja, as “regras do jogo” condicionam o comportamento dos atores sociais.

Tais regras, que podem ser formais ou informais, definem os limites e os custos do comportamento individual. Em analogia a um jogo, as instituições operam como as regras formais (leis e regras escritas) e informais (convenções, códigos de conduta, etc.) que reforçam (ou não) as regras formais, guiando as estratégias dos jogadores, penalizando transgressões, incentivando determinadas práticas, esclarecendo papéis, etc. Assim como em um jogo de futebol, os jogadores em campo têm o objetivo de vencer, porém, não a qualquer custo. Suas ações são limitadas por um conjunto de restrições formais e informais. Por exemplo, uma equipe “A” que “joga duro” certamente sofrerá mais penalidades do que a equipe “B”, que utiliza com menor frequência essa estratégia. Dependendo da partida e da forma como as penalidades são aplicadas pelo juiz, será mais eficiente ou não empregar a estratégia de “jogar duro” para atingir o objetivo da vitória (NORTH, 1990).

Considerando que será feita uma análise sobre uma política pública, cabe esclarecer aqui uma distinção essencial entre instituições e organizações. Assim como as instituições, as organizações também oferecem uma estrutura para a interação humana. As organizações são compreendidas como órgãos políticos (partidos, câmara de vereadores, agência reguladora), econômicos (empresas, cooperativas, sindicatos), sociais (associação de moradores, clubes, igrejas) e educacionais (escolas, universidades). Em referência à analogia da partida de futebol, as organizações são como os jogadores (*players*). Independentemente do gênero, as organizações são influenciadas pelas instituições (assim como também as influenciam) (NORTH, 1990).

Retomando a discussão sobre as “regras do jogo”, as instituições podem ser compreendidas como o conjunto de restrições formais e informais que estruturam o processo de interação social. Nesse enquadramento, as restrições informais cumprem as seguintes funções: (i) complementar as regras formais; (ii) sancionar normas de comportamentos socialmente aceitos; e (iii) estabelecer padrões de conduta (internalização das regras). Por sua vez, as restrições formais, exteriores aos indivíduos, como leis, contratos ou regulamentos, cumprem a função de

estruturar o processo de interação social. Um ponto central para o funcionamento das instituições se encontra no custo para investigar possíveis transgressões e na capacidade de aplicar penalidades, pois a capacidade explicativa do modelo desenvolvido por North (1990) apresenta limites para explicar a eficiência dos sistemas sociais, pois “instituições não são necessariamente ou mesmo usualmente criadas para serem socialmente eficientes; ao contrário, elas, ou pelo menos as regras formais, são geradas para servir interesses daqueles que detêm o poder de barganha para criar novas regras” (NORTH, 1990, p. 16). Por exemplo, determinada lei pode resultar na manutenção de privilégios de um grupo social, mesmo que cause prejuízos coletivos.

De modo geral, a questão da eficiência<sup>4</sup> das instituições está associada a duas variáveis: (i) execução de contratos e (ii) redução de custo das informações. A capacidade de execução de contratos (*enforcement*) é referente ao cumprimento das regras; em analogia ao jogo de futebol, refere-se à aplicação das regras do jogo. As regras sociais também funcionam como recursos informacionais que regulamentam e informam sobre as interações, tornando-as relativamente previsíveis e passíveis de manipulação pela orientação instrumental de agentes racionais ávidos pela maximização de seus interesses. Quanto à questão do fluxo de informações, admite-se que instituições eficientes são aquelas que favorecem o livre trânsito de informações, ou seja, que operam no sentido de informar os agentes, favorecendo a competição social (e as tomadas de decisão racionais).

Portanto, considera-se que as instituições moldam as preferências e os objetivos dos indivíduos no processo de tomada de decisão e distribuem poder entre os agentes, de acordo com suas posições, influenciando na formação de estratégias para alcançar os objetivos desejados. Nesse sentido, as instituições operam a partir de dois mecanismos: no primeiro, estruturam o fluxo de informações, que podem gerar expectativas sobre as ações individuais em determinado ambiente social; no segundo, podem aplicar sanções (incentivos) a serem impostas aos indivíduos que não seguem as diretrizes institucionais a que estão vinculados. De forma resumida, as instituições estruturam as regras nas quais a racionalidade dos agentes opera, regulando incentivos nas trocas políticas, sociais e econômicas (NORTH, 1990).

No caso, assumimos que, além da racionalidade instrumental dos agentes envolvidos com a política pública, existe uma dimensão simbólica e outra institucional que influencia no processo decisório. A seguir, na próxima seção, vamos apresentar o procedimento metodológico utilizado.

<sup>4</sup> O conceito de eficiência apresentado por North (1990) está associado à noção de desenvolvimento. No caso, o autor assume que, quanto maior a eficiência, maior o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

### 3 Procedimento metodológico

Diante da falta de dados gerais sobre os representantes de ZEIS, foi realizado um *survey* exploratório na modalidade censo. A aplicação ocorreu em um período de uma semana, com 66 representantes de ZEIS, porém com um total de 57 respondentes. O procedimento de aplicação do questionário foi em um ambiente não controlado de forma autoaplicável, sendo realizada uma apresentação do pesquisador e da pesquisa, seguida da distribuição do questionário.

O questionário aplicado foi elaborado a partir da necessidade de identificar o perfil social e econômico dos representantes de ZEIS, bem como sua percepção sobre as condições sanitárias locais e sua relação com partidos e políticos profissionais. Após esse levantamento do perfil geral do representante de ZEIS, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas para aprofundar a investigação sobre a relação destes com a PPP de esgoto. O roteiro das entrevistas foi estruturado a partir de quatro eixos temáticos, apresentados no quadro 1.

Quadro 1 – Roteiro de entrevista com os representantes de ZEIS

Questões temáticas	Questões específicas
1. Caracterização social do entrevistado	a. História de vida (sua trajetória como liderança comunitária, como chegou à comunidade). b. Rotina das atividades como liderança, escolaridade, profissão e papel político local.
2. O acesso aos serviços de esgotamento sanitário na ZEIS	a. Como é percebida a questão do esgotamento sanitário na comunidade (relevante ou não), registro fotográfico da área, estratégias locais de destinação do esgoto.
3. Conhecimento sobre a PPP de esgotamento sanitário no Recife	a. Se tem conhecimento da PPP de esgoto e de sua meta de universalizar o esgotamento sanitário. b. Se teve algum posicionamento sobre a política.
4. Sua relação com partidos políticos e políticos profissionais	a. Se tem relação com partidos; se sim, por quê? b. Se tem relação com candidatos; se sim, por quê? c. Qual a motivação para envolvimento com partidos e candidatos?

O desenho de pesquisa quantitativo-qualitativa adotada nesta etapa ocorreu em função da (i) necessidade de identificação do perfil do representante de ZEIS em função da ausência de dados disponíveis; e de (ii) conhecer em profundidade a relação das lideranças comunitárias com o sistema político a partir de suas práticas políticas locais e percepções sobre os problemas sanitários em sua área de representação. Seu propósito foi compreender a relação entre as práticas políticas comunitárias e a política de esgotamento sanitário do Recife.

Para analisar o conjunto de dados coletados (entrevistas semiestruturadas), empregou-se a técnica de análise de conteúdo sob uma abordagem qualitativa, conduzida a partir de uma análise temática (BARDIN, 2011). O procedimento, basicamente, foi observar a presença e frequência com que determinados temas emergiram na fala dos entrevistados, considerando seu contexto em relação ao objeto de estudo (GRANEHEIM; LUNDMAN, 2004).

A análise temática de conteúdo foi realizada a partir das seguintes etapas: (i) pré-análise; (ii) codificação; e (iii) tratamento dos resultados obtidos (MINAYO, 2007). Na primeira etapa, foi realizada uma leitura flutuante a partir do contato intenso com o material coletado, seguida pela definição do *corpus* da pesquisa (entrevistas). Sobre a definição do *corpus* da pesquisa, sua constituição considerou os critérios de exaustividade (análise minuciosa do texto), homogeneidade (critérios comuns na seleção do material de pesquisa), exclusividade (as codificações realizadas são mutuamente exclusivas), objetividade (qualquer codificador construído chega ao mesmo resultado) e pertinência (referente ao objeto de estudo) (OLIVEIRA, 2008; BARDIN, 2011).

Considerou-se como unidade de análise o enunciado textual, que podem ser frases ou períodos que possuam significados subjacentes passíveis de codificação via interpretação com base nas teorias empregadas. No caso, os códigos expressam unidades condensadas de significados que agrupam um conjunto de enunciados sob similaridade de conteúdo. Através dos códigos construídos, foi possível agrupá-los em temas, considerados como um *link* ou ponto comum entre um conjunto de códigos similares. Assim, presença e frequência de temas indicam a relevância de determinados conteúdos, analisados como “indicadores”, de fatores relevantes para explicar a questão da pesquisa (GRANEHEIM; LUNDMAN, 2004; BARDIN, 2011).

No caso, os dados brutos do texto, enunciados, foram agregados em códigos (unidades de significados) como expressões densas de significados baseadas no referencial teórico adotado. Por sua vez, os códigos foram agrupados em temas referentes às características ou expressões do conteúdo observado. Tratou-se de um processo de sistematização e agregação das informações como representação sintética do conteúdo textual observado, orientado por critérios teoricamente selecionados.

Por fim, a descrição da presença, frequência ou ausência de determinados temas é parte essencial do processo de análise, que não se limita apenas à sua descrição, mas também à inferência relativa ao conhecimento sobre o objeto de estudo. Trata-se de buscar uma correspondência entre a estrutura de temas observados e os significados circunscritos à política pública de esgotamento sanitário nas áreas ZEIS.

## 4 As áreas ZEIS e as políticas urbanas

A ocupação urbana na cidade do Recife, historicamente, é marcada pelo alto grau de informalidade e precariedade das habitações. Existe uma larga historiografia sobre o tema;<sup>5</sup> em particular, destacamos a obra *Sobrados e mocambos*, do sociólogo Gilberto Freyre (2004), que, entre tantas outras, retratou a paisagem urbana da cidade marcada pela presença dos mocambos, habitações construídas de forma improvisada em áreas alagáveis, que abrigavam parcela da população pobre<sup>6</sup> sem acesso a políticas governamentais para sua integração formal à malha urbana.

Com o avanço do processo de urbanização, o território municipal pode ser definido em termos de áreas formais e informais. No caso, as áreas informais ou áreas pobres do Recife, definidas “pela ocupação desordenada, pela carência de infraestrutura física ou pela irregularidade quanto à propriedade do solo ou no tocante às condições de usos previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade” (CAVALCANTI *et al.*, 2015, p. 327), representam parte significativa do território municipal. A partir do cadastramento das áreas pobres da cidade, realizado pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), entre 1970-2014, podemos observar o crescimento dessas áreas em quantidade de assentamentos, área ocupada e população estimada (tabela 1).

Tabela 1 – Evolução das áreas pobres do Recife por mapeamento

Itens	Cadastro dos assentamentos de baixa renda	Cadastro dos assentamentos populares	Cadastro das áreas pobres	Mapeamento das Comunidades de Interesse Social (CIS)*
	1978-1980	1988-1991	1998-2000	2014
Quantidade	73	489	420	545
Área ocupada (ha)	17,71	33,1	34,16	45,13
População estimada	518.600	630.850	727.510	817.538

Fonte: RECIFE, 2014, p. 25.

\* Nova nomenclatura adotada pela PCR para identificar áreas pobres.

Ao longo do tempo, tornou-se possível observar que houve um crescimento vertiginoso das áreas pobres do Recife. Parte desse processo, pelo menos aquele

<sup>5</sup> Para mais informações sobre a historiografia das condições urbanas do Recife, consultar: Freyre (2004), Castro (1965), Golçalves (1961) e Alves (2009).

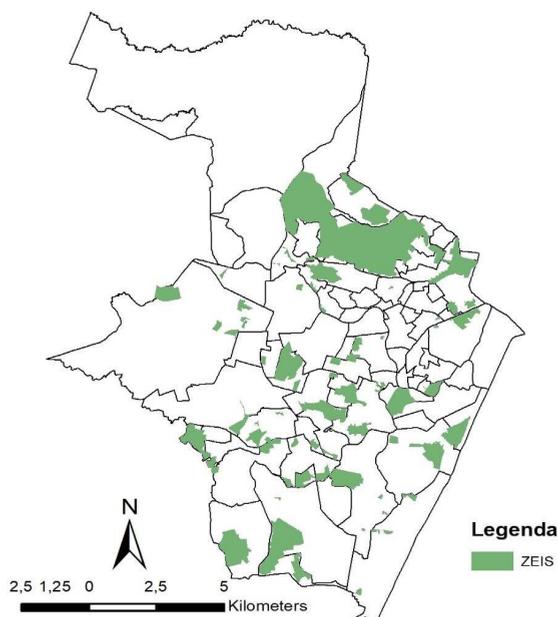
<sup>6</sup> Os habitantes dos mocambos, ocupantes de áreas alagáveis, serviram de frente de expansão para o nascente mercado imobiliário do Recife. Suas ocupações aterravam espaços que, com a valorização imobiliária, permitiram a abertura de novas frentes de urbanização associada à expulsão dessas populações. Um exemplo dessa lógica de ocupação urbana está associado à política higienista de erradicação dos mocambos nas décadas de 1930 e 1940. Para mais informações, consultar Alves (2013).

que nos interessa, está relacionada à consolidação de uma organização política dessas áreas na reivindicação pelo direito de permanecer ocupando as áreas centrais do Recife e de ter acesso a serviços e equipamentos públicos (ALBUQUERQUE, 2006). Na década de 1980, com o processo de reabertura política, a pauta de reivindicações de parcela dos movimentos sociais urbanos foi baseada na luta pelo acesso à terra urbana. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 14.511/1983) representa um dos resultados das demandas sociais, tratando da reabilitação e integração das áreas pobres ao tecido legal da cidade a partir do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que reconhece as particularidades dessas áreas e a necessidade de investimentos e intervenções públicas no sentido de garantir sua integração à estrutura urbana formal. No caso, as ZEIS no Recife surgem como:

Uma designação da legislação urbanística para localidades desprovidas de oferta básica de infra-estrutura e serviços urbanos, ocupada por uma população pobre, normalmente ameaçada pela instabilidade de uma posse de terra precária (CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, 1999, p. 13).

Na figura 1, apresenta-se a distribuição espacial das ZEIS no território do Recife no ano de 2016.

Figura 1 – Distribuição das ZEIS no território municipal do Recife



Fonte: Elaborada pelo autor, 2019.

As áreas ZEIS da cidade do Recife são o resultado da demanda dos movimentos sociais urbanos que reivindicaram o direito de residir nas áreas urbanas centrais. Sua criação, ainda na década de 1980, foi parte de um amplo diagnóstico da realidade urbana local, marcada pelo dualismo da cidade formal, que concentra os investimentos públicos, e da cidade informal, pouco beneficiada pelos investimentos públicos. Criada ainda na década de 1980, com um instrumento urbanístico (Lei Municipal nº 14.511/83) para assegurar o direito à cidade por parte da população de baixa renda, essa legislação originou, posteriormente, um canal de participação social de base comunitária para promover a política de urbanização das áreas informais da cidade a partir do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

O modelo de organização do PREZEIS é de base, ancorado na participação dos próprios moradores das áreas ZEIS via conselhos e associações de moradores, que debatem e formulam suas demandas locais, exercendo pressões e reivindicações por investimentos públicos nas áreas. Portanto, os representantes de ZEIS, por meio do Fórum do PREZEIS, possuem uma posição estratégica na definição da política urbana da cidade.

Quanto à questão da participação política existente no PREZEIS, Souza (2007) investigou, a partir de uma perspectiva interna, os problemas referentes ao processo participativo das lideranças comunitárias no período 1993-2004. Com foco nas práticas desenvolvidas pelos agentes que compõem o Fórum PREZEIS, a investigação realizada indicou: (i) a existência de severos limites de mobilização da base social nas áreas ZEIS por parte de seus representantes, parcialmente atribuídos à condição de pobreza dessa população; e (ii) o desinteresse desses representantes em mobilizar suas comunidades por benefícios coletivos. Dentre as limitações identificadas para o funcionamento efetivo do PREZEIS, os resultados apresentados por Souza (2007) apontaram para um problema considerado central na análise que será aqui desenvolvida: a instrumentalização do PREZEIS, por parte dos representantes de ZEIS, como um meio para benefícios individuais.

Apesar dos limites observados na efetividade desse formato de organização política comunitária, analisados por Souza (2007) e Miranda e Moraes (2007), considera-se que o ativismo democrático consolidado pelo PREZEIS representou uma inovação na construção de novas estruturas e valores na gestão pública local. O espaço político conquistado por organizações comunitárias engendrou a construção de uma governança ampliada na cidade do Recife, favorecendo o protagonismo das áreas pobres enquanto agente relevante na definição da política urbana na cidade.

Do ponto de vista do direito urbanístico, a experiência do PREZEIS no Recife representou avanços significativos no debate sobre o direito à cidade no Brasil (LEITE, 2007; MORAES, 2017; ROCHA, 2017). Ancorado no instrumento urbanístico das

ZEIS, representou a institucionalização de uma organização sociopolítica voltada diretamente para a regularização fundiária (permanência da população de baixa renda em áreas centrais da cidade) no sentido de promoção do direito à cidade, garantiu a participação popular por meio da inserção dos moradores (por meio de seus representantes) no planejamento, nas tomadas de decisão e no monitoramento das ações de urbanização das áreas, bem como a inclusão social, por se tratar de uma organização criada com o objetivo de garantir o acesso à moradia adequada, infraestrutura básica e equipamentos públicos para as populações vulneráveis.

Considerando o papel normativo dos representantes das áreas ZEIS como agentes politicamente orientados para a requalificação dessas áreas, articulando frentes por mais investimentos e recursos nas ZEIS, a seguir, vamos apresentar o perfil desses representantes comunitários para, depois, analisarmos como o processo de articulação existente com políticos e partidos reverberou na formulação da PPP de esgotamento sanitário.

#### 4.1 O perfil dos representantes das áreas ZEIS

As variáveis de interesse investigadas no *survey* partem das questões que foram pensadas a partir de três módulos diferentes: no primeiro, as questões foram de perfil socioeconômico, com questões sobre sexo, idade, escolaridade e vínculo trabalhista; no segundo módulo, o propósito foi identificar o perfil das atividades enquanto representante de uma área ZEIS e sua avaliação do serviço de saneamento local, com questões sobre tempo de representação da ZEIS, principais demandas locais, existência de regularização fundiária e acesso aos serviços de saneamento; por fim, as questões de ordem político-partidária sobre o apoio a partidos políticos e a políticos profissionais.

Via de regra, o representante de ZEIS é um residente. São pessoas politicamente ativas nas discussões sobre os problemas comunitários e reconhecidas pelos moradores como representantes dos interesses locais. Politicamente são denominados e se autodenominam como lideranças comunitárias, como pessoas que representam o interesse comunitário e que, para fins da pesquisa, foram identificadas como conhecedoras da realidade local.

É interessante notar que o perfil desses representantes, por sexo, é próximo da paridade. 58% desses representantes são do sexo masculino, e 42%, do sexo feminino. Considerando a divisão sexual do trabalho, as segundas e terceiras jornadas de trabalho feminino ou a própria maternidade, as mulheres são as mais afetadas pela ausência ou pelo mau funcionamento dos serviços de esgotamento sanitário nessas áreas. De acordo com o relatório *Mulheres&Saneamento*, apresentado pelo Instituto Trata Brasil (2018), no Brasil, 1 a cada 4 mulheres não têm acesso à infraestrutura sanitária, e sua jornada de trabalho (produtividade) é, em

média, 10% inferior em relação aos homens em decorrência da precariedade sanitária. Nesse sentido, a forte presença feminina como representante das áreas ZEIS é um dado importante no debate sobre a política de esgotamento sanitário para as áreas pobres.

Quanto ao perfil etário dos representantes de ZEIS, a idade média observada para a população analisada foi de 47 anos, evidenciando que parcela significativa desses representantes está em idade avançada. Outro dado significativo observado é que o tempo médio dessas pessoas na condição de representante de ZEIS é de sete anos e que cerca de 28% desses representantes ocupam o cargo a mais de 10 anos.<sup>7</sup> Esses resultados indicam uma baixa taxa de renovação entre os membros do PREZEIS.

Parte da literatura sobre os representantes de ZEIS (LA MORA, 2013; MORAES, 2014) aponta de forma genérica que parcela significativa da população residente em ZEIS é de pessoas em situação trabalhista precária, geralmente ambulantes ou autônomos que vivem de atividades informais. Nesse sentido, assumindo que, quanto maior o grau de vínculos trabalhistas precários, menor o nível de renda dessa população (POCHMANN, 2004), investigou-se o perfil do vínculo trabalhista desses representantes como uma aproximação para o nível de renda dessa população. Na tabela 2, abaixo, apresentam-se os diferentes tipos de vínculos trabalhistas dessa população.

Tabela 2 – Frequência dos representantes de ZEIS por vínculo trabalhista

<b>Categoria</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual válido</b>
Aposentado	7	12,3
Autônomo	13	22,8
Desempregado	3	5,3
Empregado formal	20	35,1
Empregado informal	13	22,8
Total	57	100

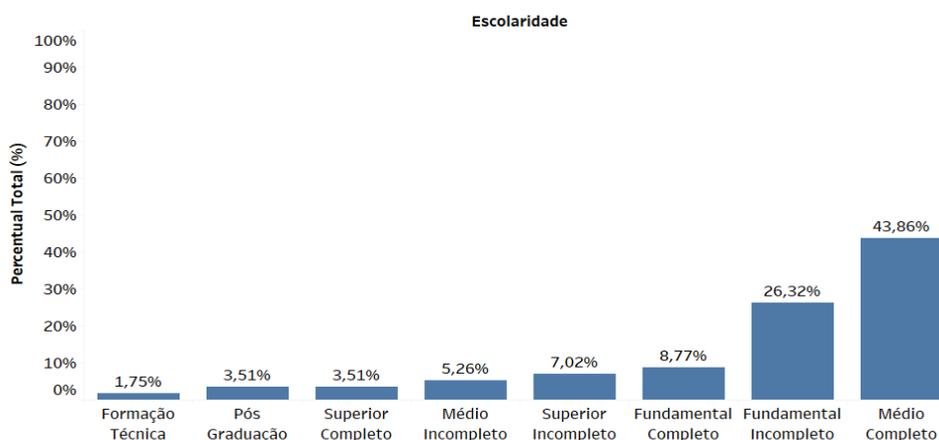
Como é possível observar, para a população analisada, o tipo de vínculo trabalhista mais expressivo isoladamente é o de trabalhador formal com carteira de trabalho assinada (35%), seguido de autônomos e trabalhadores informais, com 22,8% cada. Considerando que as categorias de autônomo e trabalhadores

<sup>7</sup> Apenas para esclarecimento, a pergunta feita aos representantes de ZEIS foi: “Há quanto tempo você é representante de sua ZEIS?”. No caso, parcela considerável dos respondentes declara o tempo como representante em mandatos, não necessariamente consecutivos. O mandato de representante é de dois anos.

informais se assemelham em termos de precarização, na medida em que parcela significativa dos que afirmaram possuir a condição de autônomos são pequenos comerciantes informais, estas representam juntas mais de 45% da população de representantes de ZEIS. Por fim, 12% desses representantes se declararam como aposentados e 5,3% como desempregados. Em linhas gerais, é seguro afirmar que parcela significativa da população de representantes de ZEIS ocupa posições periféricas no mercado de trabalho.

Quanto ao grau de escolaridade da população analisada, no gráfico 1, é possível observar a distribuição da escolaridade por faixa de estudo.

Gráfico 1 – Grau de escolaridade dos representantes das ZEIS



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Como apresentado, parte significativa dos representantes de ZEIS (40%) sequer possui o ensino médio completo, 43% declararam ter concluído o ensino médio e apenas 15% declararam ter avançado além do ensino médio em sua formação escolar. Assumindo que o nível de acesso à informação, bem como a capacidade de processar informações, é condição essencial no processo de tomadas de decisão individuais racionais (DOWNS, 1999), o nível de educação formal declarado aqui é tomado como um *proxy* sobre a capacidade dos representantes de ZEIS em calcular possíveis vantagens e custos.

Dada a história de formação do PREZEIS, a partir de segmentos de movimentos populares pelo direito à moradia em assentamento precários, é esperado que parte significativa dessa população tenha características próprias de grupos em situação de pobreza, compreendida como um fenômeno multifatorial que parcialmente pode ser identificado pela baixa escolaridade e precariedade nas relações trabalhistas da população (POCHMANN, 2004; RIBEIRO; NEDER, 2009).

No que se refere às principais demandas por serviços públicos, saneamento básico,<sup>8</sup> habitação e regularização fundiária foram os mais relatados como carências das comunidades. Inclusive, 93% dos representantes declararam que suas ZEIS ainda não passaram pelo processo de regularização fundiária, indicando que, apesar dos avanços representados pelos instrumentos ZEIS e PREZEIS, a realidade dessas áreas ainda é de precariedade quanto à posse da terra, além da precariedade sanitária e habitacional, apontadas como necessidade prementes.

Além da condição de precariedade da posse da terra, outro problema relatado foi a falta de ações do poder público para urbanizar as áreas ZEIS, no sentido de implantar infraestrutura, equipamentos urbanos (por exemplo, parques, praças, ciclofaixas) e serviços públicos. De acordo com o *survey* realizado, 38% dos respondentes declararam que suas ZEIS nunca receberam ações de urbanização por parte do Estado.

Especificamente sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na tabela 3, apresenta-se a percepção dos representantes de ZEIS sobre a existência desses serviços em suas comunidades.

Tabela 3 – Existência dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas ZEIS

	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Abastecimento de água	84%	16%
Esgotamento sanitário	51%	49%

Para o serviço de abastecimento de água, o reconhecimento da existência desse serviço nas ZEIS é significativo e segue a tendência média de atendimento da população na cidade do Recife, que, em 2016, era de 83,8% (SNIS, 2018). Para o serviço de esgotamento sanitário, pouco mais da metade dos representantes ZEIS (51%) declarou possuir acesso a esse serviço. Quanto à avaliação sobre os serviços prestados, tanto de água como de esgoto, no gráfico 2, apresenta-se a percepção desses representantes de ZEIS sobre a qualidade do serviço prestado.

<sup>8</sup> Em 2013, mesmo ano de contratação da PPP de esgoto do Recife, o PREZEIS publicou seu Plano de Metas (2013), destacando o serviço de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) como uma das principais prioridades para as áreas ZEIS.

Gráfico 2 – Avaliação sobre a qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em ZEIS pelos seus representantes



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Notavelmente, é possível observar que o serviço de abastecimento de água é mais bem avaliado em relação ao de esgotamento sanitário. Mais da metade (55,2%) dos representantes de ZEIS avaliou o abastecimento de água como excelente ou bom; 29,7% avaliaram como regular; e apenas 14% avaliaram como ruim ou péssimo. Por sua vez, sobre o serviço de esgotamento sanitário existente nas áreas ZEIS, 28,5% o avaliaram como bom, 42,8% como regular e 28,5% como ruim ou péssimo. Infelizmente, não existem dados oficiais disponíveis sobre a extensão e qualidade desses serviços especificamente para as áreas ZEIS para uma possível confrontação entre a percepção da qualidade do serviço prestado e a prestação dos serviços nessas áreas.

Apesar da aparente precisão estatística dos dados reportados, vale ressaltar que estes não devem ser tomados como uma representação exata da realidade. Devem ser analisados com parcimônia, pois se trata apenas de uma aproximação da realidade, como uma fotografia desfocada que apresenta determinado objeto, mas não permite especificar com clareza seus detalhes.

Ainda sobre os serviços de saneamento, a partir das visitas de campo e das entrevistas realizadas, foi possível perceber que quase todas as áreas ZEIS possuem acesso ao serviço público de abastecimento de água prestado pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), que funciona com certa regularidade, apesar do racionamento de água que afeta principalmente essas áreas. Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, sua prestação é restrita a uma pequena parcela das ZEIS e sua prestação ocorre por meio da Compesa e da Prefeitura do Recife através da Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR). Via de regra, na

inexistência ou no mau funcionamento da rede coletora de esgoto, a população emprega estratégias “criativas” como soluções, praticando a conexão do esgoto na rede de águas pluviais (drenagem) ou a construção de sistemas rudimentares para afastamento dos esgotos. Em geral, tais práticas são socialmente aceitas e avaliadas como positivas.

Por fim, no último módulo do *survey*, investigou-se a relação entre representantes de ZEIS com partidos e políticos profissionais. O propósito foi conhecer a motivação dessa relação, bem como o perfil dos partidos e dos políticos profissionais com os quais estabeleceram vínculos de suporte eleitoral nas eleições municipais de 2012.

A relação entre a política comunitária e o sistema político eleitoral apresenta relações estreitas. De acordo com o *survey* realizado, 82,5% dos representantes de ZEIS declararam ter apoiado algum político no pleito eleitoral de 2012. Na tabela 4, apresenta-se a listagem dos partidos citados por frequência e percentual total pelos representantes que declararam ter apoiado algum partido político nas eleições municipais de 2012.

Tabela 4 – Partidos apoiados por representantes de ZEIS nas eleições de 2012

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
PDT	1	2,0
PEN	1	2,0
PP	1	2,0
PROS	1	2,0
PRTB	4	7,8
PSB	24	47,1
PSC	3	5,9
PSDB	1	2,0
PT	7	13,7
PTB	2	3,9
PTC	5	9,8
SOLIDARIEDADE	1	2,0
Total	51	100,0

Para as eleições municipais de 2012, o partido que recebeu apoio majoritário dos representantes de ZEIS foi o PSB. Esse mesmo partido venceu o pleito eleitoral municipal em 2012 e recebeu o apoio de 47% do total de representantes de ZEIS. Na ocasião, Geraldo Júlio foi eleito prefeito como uma indicação de perfil



Tabela 5 – ZEIS visitadas por existência de acesso a esgotamento sanitário

<b>ZEIS</b>	<b>Existência de esgotamento sanitário</b>
Mangueira	Sim (parcial)
Mangueira da Torre	Sim
Coelhos	Não
Coque	Não
Campo do Banco (Várzea)	Não

Os entrevistados foram selecionados pelo seguinte critério: ter ocupado o cargo de representante de ZEIS durante o período de formulação da PPP de esgoto. Durante as visitas guiadas, foram realizadas as entrevistas que ocorreram no período de janeiro de 2016 a setembro de 2018. De acordo com as informações coletadas, o relacionamento entre representantes de ZEIS e políticos profissionais ocorreu de diferentes formas.

À exceção da ZEIS Mangueira da Torre, os entrevistados apresentaram a questão do esgotamento sanitário entre os principais problemas comunitários. Entretanto, todos demonstraram desconhecimento em relação à PPP de esgoto do Recife. Para os entrevistados, o problema do esgotamento sanitário (ausência ou precariedade) foi atribuído ao (i) comportamento de desinteresse por parte dos moradores associado ao potencial custo da prestação do serviço e (ii) falta de interesse político da prefeitura municipal em investir nas áreas pobres do Recife.

Sobre a percepção do problema sanitário nas ZEIS, especificamente sobre a falta ou precariedade do serviço de esgotamento sanitário, os entrevistados apontam um conjunto de práticas locais, como o uso indevido da rede coletora ou o emprego de soluções individuais, como indicadores do grau de pouca importância dada pelos moradores à questão. Nas ZEIS onde existe rede coletora de esgoto, os entrevistados foram categóricos em questionar a “consciência coletiva” dos moradores, que, ao primeiro sinal de problemas de manutenção (entupimento), empregam soluções individuais rudimentares (construção de vala ou conexão à rede de drenagem). Nas ZEIS onde não existe o serviço, os representantes argumentaram a falta de mobilização coletiva da comunidade na demanda pelo serviço. Como colocou um dos entrevistados:

Esgoto vai pro canal e do canal vai pra maré, não faz falta. Se brincar, quando implantar vai ter morador contra porque vai ter que pagar pelo serviço. Já vi morador reclamando de ter que pagar água e energia elétrica. Aqui é assim, quando tem a população reclama, quando não tem também reclama (L3, 2018).

A colocação apresentada pelo entrevistado para explicar a falta de interesse dos moradores pode ser compreendida como um problema de ação coletiva nos termos de Olson (1999). Assumindo que os moradores de ZEIS têm o objetivo de ter acesso ao serviço de esgotamento sanitário, argumenta-se pela existência de um problema de cooperação decorrente da ausência de incentivos ou sanções que coíbam o comportamento autointeressado dos indivíduos. Para o caso em análise, a ausência de incentivos seletivos para coibir o emprego de soluções individuais evidencia a lógica do efeito carona (*free rider*) de moradores que satisfazem sua necessidade de esgotamento sanitário por meio de ligações clandestinas à rede de drenagem e por meio de valas rudimentares. O resultado é que tais soluções cumprem a função imediata de afastar os dejetos das residências e satisfazem a necessidade imediata, mesmo que gerando externalidades claras na saúde pública local ou na contaminação de recursos naturais, como córregos e riachos. Trata-se de um processo de internalização dos benefícios e externalização dos custos.

Sobre o papel desempenhado pelos representantes de ZEIS, vale destacar que os mesmos são conhecidos localmente como líderes comunitários. Infelizmente, a noção de liderança na TER é demasiadamente vaga (FIORINA; SHEPSLE, 1989; SHEPSLE; BONCHECK, 1997) para um enquadramento adequado da figura de líder comunitário, que, de forma genérica, é aqui assumido como determinado indivíduo em posição de distribuir ou mobilizar recursos em determinada rede ou redes sociais locais para obter prestígio e benefícios. Em uma perspectiva downsiana, o líder comunitário é um indivíduo de comportamento essencialmente racional.

A relação firmada entre representante de ZEIS e moradores é complexa. No que se refere apenas ao tipo de relação que implica em suporte político por troca de bens e serviços, é possível afirmar que o morador/eleitor deposita no líder comunitário uma parcela de responsabilidade sobre os problemas comunitários e privados. Portanto, assumindo que o morador de ZEIS em relação com seu representante apresenta um comportamento racional, este orienta sua escolha a partir da utilidade esperada.

O apoio político, em última instância, representa o benefício mais valioso que o representante de ZEIS pode auferir, pois a figura da liderança comunitária é um *status* fluido e acessível, em tese, a qualquer morador que empreenda uma relação voluntarista nas comunidades e que tenha habilidades sociais para atender demandas locais e criar vínculos de confiança. Nesse sentido, a manutenção do *status* adquirido por um conjunto de serviços prestados está inserida em um sistema de barganha permanente, no qual a capacidade do líder comunitário (ou do representante de ZEIS) é constantemente posta à prova. Com efeito, a sobrevivência política está diretamente associada à construção de uma base eleitoral, pois, dadas as condições de pobreza comunitária, concorrentes surgem com frequência. É

durante o período eleitoral para cargos políticos de finalidade pública, a exemplo das eleições de Conselho Tutelar, Associação de Moradores, PREZEIS, Delegado de Orçamento Participativo, entre outros, que se observa um processo de ativação de redes sociais construídas por parte das lideranças comunitárias, bem como o grau de competição existente nas ZEIS.

Assim, parcela significativa da população em áreas ZEIS, durante o período eleitoral, apresenta um comportamento político orientado pela maximização de benefícios, tal qual a liderança comunitária a que está vinculada, seguindo suas indicações em conveniência dos ganhos obtidos e das demandas atendidas sob a legenda de “ajudar a comunidade”.

A trajetória natural de um líder comunitário é marcada por um ambiente de hiperconcorrência local, que tende a ser acirrada em função da escassez de recursos em face da grande demanda social existente. O título de líder comunitário capaz de oferecer suporte político, durante o período eleitoral, pode ser considerado uma forma de extrair renda de políticos profissionais e partidos que necessitam construir base eleitoral para se manter no governo (ou chegar ao governo). Assim, a manutenção de um cargo político comunitário projeta a figura do líder comunitário, garantindo visibilidade política além das fronteiras comunitárias.

Em linhas gerais, argumenta-se que o contexto de pobreza, associado à competição política local e à estrutura de oportunidades proporcionadas pelo engajamento de relações de cunho assistencialista/clientelista com políticos profissionais, se combina e gera um sistema de incentivos estável. Como North (1990, p. 18) argumenta, “o principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza, ao estabelecer uma estrutura estável para a interação humana”, mas não necessariamente eficiente.

North (1990, p. 87), analisando a complexidade de sistemas de trocas em ambientes de baixa regulação ou até de ausência de regras formais, afirma que, “dado o poder de barganha inicial das partes deliberantes, a função das regras é facilitar a troca, seja ela política ou econômica”. Portanto, dada a posição alcançada de representante de ZEIS, bem como a visibilidade conferida pelo cargo, é possível inferir que a influência existente da instituição do PREZEIS na construção desse sistema de trocas observado pode ser comparada a um amplo mercado político, operado pelo poder de “compra” de mediadores especializados na coordenação das preferências de eleitores. A chave desse mercado político são as relações personalistas construídas pelas lideranças comunitárias que compõem um sistema de trocas que não gera estabilidade política nem efetivação das demandas coletivas nas ZEIS.

Apesar de o serviço de esgotamento sanitário emergir nas pautas públicas como uma forte demanda das áreas ZEIS, não se observa a mesma relevância

desse problema na relação entre os representantes de ZEIS e políticos. Para essa evidência, consideraram-se dois pontos importantes: o primeiro é que bens e serviços coletivos não atingem os eleitores ou grupos de eleitores de forma individualizada; segundo, ainda que fosse possível associar a implantação da infraestrutura de esgotamento sanitário em uma área ZEIS ao seu representante, conseguir esse equipamento requer uma mobilização volumosa de recursos que foge à sua capacidade de coordenação.

Em outros termos, é possível afirmar que bens coletivos são mais difíceis de assegurar do que bens privados. Em termos de uma função de utilidade, é mais vantajoso para o indivíduo garantir ganhos certos, ainda que parcos, do que benefícios coletivos incertos. Considerando o contexto de pobreza comunitária das áreas ZEIS, certamente, a lógica mais apropriada é: melhor garantir o certo do que o duvidoso!

Do ponto de vista da organização política das áreas ZEIS, o fator-chave para o descompasso observado fundamentou-se em relações de clientelismo político. As transações entre esses agentes ocorreram em um contexto de trocas orientadas por construir bases eleitorais. A predominância desse tipo de relação gerou incentivos seletivos contrários ao interesse coletivo, minando a capacidade de coordenação de ação coletiva por parte dos representantes de ZEIS. A prática do clientelismo político observada, associada à forte competição política local, em um contexto de pobreza crônica, evidenciou um problema ainda maior: a incapacidade do Estado em operar reformas sociais substantivas nessas áreas, através de políticas programáticas, com critérios formais e públicos na distribuição de recursos.

## 5 Considerações finais

Observou-se que a emergência de uma PPP de esgoto, sob clara ambiguidade do sentido de universalização, também resultou de um descompasso entre arranjos político-partidários e representantes de áreas ZEIS. Nesse sentido, argumenta-se que o clientelismo observado em áreas pobres é um fator central para compreender as condições políticas que favoreceram uma PPP de esgoto que se propõe a universalizar um serviço público sem atender diretamente as áreas não urbanizadas da cidade do Recife.

Apesar dos avanços que o instrumento de ZEIS representa no ordenamento jurídico nacional (Lei Federal nº 10.257/2001), no sentido de garantia do acesso à terra urbana e promoção do direito à cidade, destaco que a efetiva regularização da propriedade urbana e o acesso a equipamentos coletivos e serviços públicos dependem diretamente de como articulações e arranjos locais são construídos e como exercem pressão para a distribuição equitativa dos recursos na cidade.

Em última instância, é possível afirmar que a demanda coletiva nas ZEIS pelo serviço de esgotamento sanitário não se sustenta perante o sistema de trocas de

cunho clientelista. Portanto, a partir desse sistema foram criadas as condições favoráveis à exclusão dessas áreas da política de esgotamento sanitário.

Outro fator não menos relevante refere-se ao próprio formato da política de esgotamento sanitário adotada, baseada em uma PPP. Esse instrumento tornou-se amplamente difundido a partir do novo marco regulatório do saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020). Entretanto, como abordado no caso em tela, a estratégia utilizada para universalização do esgotamento sanitário reafirmou um modelo de cidade socialmente injusta e incapaz de atender as áreas informais do tecido urbano.

Por fim, espera-se que este trabalho auxilie na compreensão do comportamento racional de grupos e agentes envolvidos na formulação de políticas públicas, que é uma questão-chave para compreender a dinâmica de ação estatal no sentido de promover bens e serviços públicos em áreas urbanas.

---

#### **ZEIS, political behavior and sewage universalization in Recife**

**Abstract:** How did the Public-Private Partnership (PPP) for sewage in Recife gain a government agenda in 2013 to universalize the service without serving the informal areas of the city? This article analyzed the behavior of representatives of the ZEIS areas in the discussion about the universalization of sanitary sewage in Recife. Theoretically, elements of the rational choice theory were used. Methodologically, a survey and semi-structured interviews with representatives of the areas and document analysis were used. Data obtained through interviews and documents were analyzed using the thematic content analysis technique. The results obtained suggest that the political role played by the representatives of the ZEIS favor the exclusion of the areas in the scope of intervention of the local policy of universalization of the service. In this case, two factors stand out 1) maintenance of practices of political clientelism in poor areas and 2) rational behavior of agents involved in the agenda formulation process, as determinants for the exclusion of ZEIS from the policy in question. In conclusion, it is noteworthy that despite the option for a PPP, local arrangements guided by exchanges involving individual or group benefits influence the design of the sanitation policy aimed at universalizing the service only in urbanized areas, to the detriment of informal areas.

**Keywords:** Political behavior. Rational choice. Sewage. Clientelism. ZEIS.

---

## Referências

ALBUQUERQUE, J. *A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS*. II Simpósio Lutas Sociais na América Latina, Londrina-PR, 17 a 19 Setembro 2006.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 2016. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, University of São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: 10.11606/T.16.2016.tde-01092016-162034. Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, de 31 dez. 2004.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Lex: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Vademecum universitário de direito*. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2002.

BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole) e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. *A Escolha Racional como Teoria Social e Política*: uma interpretação crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 2009.

CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. *Caracterização e tipologia de assentamentos precários*: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 10. p. 307-376.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

ELSTER, Jon. *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge Press, 1983.

FERNANDES, Edesio. *Direito Urbanístico e o Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FIORINA, M. P.; SHEPSLE, K. A. Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda-Setters, and Entrepreneurs. *Leadership and Politics*: New Perspectives in Political Science, 1989.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

GRANEHEIM, U. H.; LUNDMAN, B. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, [s.l.], v. 24, n. 2, p. 105-112, fev. 2004. Elsevier BV. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.nedt.2003.10.001>.

LEITE, Socorro de Paula Barbosa Rodrigues. *Participação popular e acesso à moradia*: as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária / Urban Law, City's Statute and Agrarian Regularization. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 261-276, abr. 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493>. Acesso em: 21 maio 2023.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

MINAYO, M. C. S. *O Desafio do Conhecimento*: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007. 406 p.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto Luis (Coord.). *Habituação social nas metrópoles brasileiras*: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: IPPUR, 2007. Coleção Habitare. Disponível em: [http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo\\_11.pdf](http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_11.pdf). Acesso em: 18 out. 2011.

MORAES, Demóstenes de Andrade. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife* – PE. 2019. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2019.

NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 255 p.

OLIVEIRA, D. C. Análise de Conteúdo Temático Categorical: Uma proposta de sistematização. *Rev. Enferm.*, UERJ, Rio de Janeiro, out./dez. 2008, v. 16, n. 4, p. 569-576.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; CARVALHO DA ROCHA, Enivaldo; DA SILVA JUNIOR, José Alexandre (2013). Corra que o survey vem aí. Noções básicas para cientistas sociais. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social – ReLMIS*, n. 6, Año 3. Oct. 2013 - Marzo 2014. Argentina. Estudios Sociológicos Editora. ISSN: 1853-6190. Pp. 07 - 24. Disponible en: <http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/74>.

RECIFE. *Atlas de Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife*. Recife, 2014.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos: série histórica 1995-2018*. Brasília: Ministério das Cidades, 2019.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Antac, 2007. Cap. 4. p. 114-149.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

---

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

FERREIRA, Demétrius Rodrigues de Freitas. ZEIS, comportamento político “eleitoreiro” e a universalização do esgotamento sanitário no Recife. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 415-440, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART16

---

## NOTA TÉCNICA

# Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade Futuro Melhor, Zona Norte

### **Nota Técnica Nehaburb 01-2022**

#### **Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos**

#### **Vitor Rodrigues Inglez de Sousa**

Advogado associado ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e pesquisador do LabCidade FAUUSP. *E-mail:* vitoringlezdesouza@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2429-4203>.

#### **LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade**

#### **Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo**

#### **Paula Freire Santoro**

Arquiteta urbanista. Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Coordenadora do LabCidade FAUUSP e pesquisadora do IEAUSP Programa Sabático 2023. Coordena pesquisas sobre regulação urbana crítica e produção imobiliária no LabCidade. É bolsista Produtividade CNPq 2 (312674/2022-8). *E-mail:* paulasantoro@usp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3168-0868>.

#### **Débora Ungaretti**

Graduada em Direito. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante da Faculdade de Direito da Universidade de British Columbia. Pesquisadora do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade e do Observatório de Remoções. *E-mail:* debora.ungaretti@usp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9193-8077>.

#### **Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo**

#### **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

#### **Taíssa Nunes Vieira Pinheiro**

Defensora Pública do Estado de São Paulo. Mestra em direitos difusos e coletivos pela PUC-SP. Coordenadora do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. *E-mail:* tpinheiro@defensoria.sp.def.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4513-0621>.

#### **Allan Ramalho Ferreira**

Defensor Público do Estado de São Paulo. Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *E-mail:* aferreira@defensoria.sp.def.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0015-3432>.

#### **Pedro Ribeiro Agustoni Feilke**

Defensor Público do Estado de São Paulo. Coordenador auxiliar do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública. Membro do Grupo de Pesquisa “Estudos Organizacionais em Gestão Pública” da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE). Especialista em direito público. Mestrando em Direito pela PUC-SP. *E-mail:* feilke@defensoria.sp.def.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1603-0698>.

## 1 Introdução

Esta nota técnica foi motivada pela constatação de que há uma repetição de casos em que comunidades localizadas em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) em São Paulo têm tido desrespeitados os direitos de permanência e de participação democrática na elaboração de um plano de urbanização e regularização através da constituição de um conselho gestor da respectiva ZEIS, efetivamente participativo.

Para dissertar sobre o tema, optou-se por resgatar trabalhos acadêmicos e peças jurídicas já publicadas que tratam da regulação das ZEIS e dos conselhos de ZEIS, bem como avaliações de como têm sido a implementação desses conselhos e sua articulação com planos participativos de urbanização; e também por utilizar como estudo de caso a urbanização e regularização da comunidade Futuro Melhor, localizada no extremo da Zona Norte de São Paulo, no distrito da Cachoeirinha. Esta está demarcada como ZEIS de áreas ocupadas (ZEIS 1) nos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo das últimas duas décadas, além de ter sido mais recentemente inserida no Lote 12 da Parceria Público-Privada Habitacional do Município, a PPP Habitacional Casa da Família.

A partir da história da formação e consolidação da comunidade, organizada, desde o início, pela reivindicação da regularização, urbanização e permanência, argumentamos que o projeto proposto pela PPP Habitacional em curso é contrário aos direitos de permanência e de participação historicamente reconhecidos, e que a constituição do Conselho Gestor de ZEIS, da forma como vem sendo conduzida pela SEHAB, viola esses direitos. Apontamos as experiências históricas e atuais de participação, organização e de reivindicações vindas da comunidade que devem guiar a constituição e a elaboração de propostas a serem discutidas no Conselho Gestor dessa ZEIS e constituem, assim, parâmetros e formas de se garantir a participação efetiva no âmbito do conselho.

## 2 Zonas Especiais de Interesse Social

### 2.1 As ZEIS no país: origens, objetivos, regulação

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são zonas demarcadas em Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo, desde a década de 1980, em diversos municípios no país, formuladas no âmbito da luta pelo reconhecimento e integração definitiva à cidade de assentamentos precários e da constatação que as lógicas de ocupação urbana deveriam ser includente, e não excludentes (ROLNIK; SANTORO, 2013; CYMBALISTA, 2005). Foram formuladas a partir da leitura crítica do processo de urbanização produzida por diversos acadêmicos, que apontavam

“a segregação socioterritorial e desigualdade de acesso ao solo urbano urbanizado como elementos estruturais de um modelo de desenvolvimento urbano concentrador e excludente” (KOWARICK, 1980; MARICATO, 1996 *apud* ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 2).

Foram incorporadas na regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1998, no Estatuto da Cidade, como instrumentos da política urbana para garantir o atendimento das diretrizes da política urbana relativas à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda<sup>1</sup> e, através dela, promover a gestão democrática da cidade, associando às ZEIS outros instrumentos de planejamento participativo que envolvam a população residente no território demarcado no debate sobre o futuro de seu território.<sup>2</sup>

Estudos sobre sua implantação no país mostram que foram majoritariamente incorporadas ZEIS de dois tipos: as “ZEIS de urbanização e regularização”, ocupadas por assentamentos precários que seriam reconhecidos pelo direito de permanecer, urbanizados e regularizados de forma participativa e democrática (modelo mais disseminado pelos municípios brasileiros); e as “ZEIS de áreas ociosas ou vazias”, geralmente marcadas em regiões com boa infraestrutura, baseadas na ideia de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo (zoneamento) poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram essa possibilidade no mercado. A última funciona como um zoneamento “ao contrário”, abrindo novas frentes de produção habitacional para incluir ao invés de excluir.<sup>3</sup> Ambos os tipos reservam terra urbana para atender prioritariamente com soluções habitacionais para as famílias de baixa renda (ROLNIK; SANTORO, 2013).

## 2.2 As ZEIS em São Paulo: pioneirismo pós-estatuto, objetivos, regulação

Um ano após o Estatuto da Cidade ser aprovado, já em 2002, São Paulo incorpora as ZEIS no seu Plano Diretor Estratégico e grava cerca de 700 perímetros de ZEIS, em quatro modalidades diferentes: “Duas que são áreas ocupadas por famílias de baixa renda onde há interesse de urbanizar e regularizar, ZEIS 1 mais central e ZEIS 4 em área de mananciais; e duas sobre áreas não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas, ZEIS 3, mais centrais, e ZEIS 2, menos infraestrutura das que a ZEIS 3” (SANTORO; BORRELI, 2015, p. 7). Leis posteriores reafirmam o

<sup>1</sup> Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, art. 2º, XIV e XV.

<sup>2</sup> Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, arts. 2º, II, e 43 e ss.

<sup>3</sup> Inclusive por isso são consideradas “políticas habitacionais inclusivas” (CALAVITA; MALLACH, 2010; SANTORO, 2019).

zoneamento<sup>4</sup> e a necessidade de produção de soluções de habitação de interesse social<sup>5</sup> nessas ZEIS, regulação que segue até hoje vigente e tem sido atualizada.

No Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo de 2014, as ZEIS<sup>6</sup> são definidas como porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social (HIS)<sup>7</sup> e Habitações de Mercado Popular (HMP)<sup>8</sup> a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

As ZEIS 1 são:

Áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social (Lei Municipal nº 16.050/2014, art. 45).

As ZEIS 1 são, portanto, um tipo de “ZEIS de áreas ocupadas”, nas quais se quer promover a urbanização e regularização fundiária, garantindo a posse e permanência da comunidade. As diversas leis que reforçam essa ideia mostram que há um pacto da sociedade em torno dessa ideia, pois foram aprovadas em processos democráticos e participativos amplos.

<sup>4</sup> Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2006, Lei nº 13.885/04; Plano Diretor Estratégico de 2014, Lei nº 16.050/14; LPUOS de 2016, Lei nº 16.402/16.

<sup>5</sup> Inclui-se nessa regulação a necessidade de fazer HIS fora de ZEIS possibilitada pelos Decretos nº 44.667/04 e 45.127/04, posteriormente atualizados e revogados pelos Decretos nº 56.759/16 e 57.377/16, já revogados e, por fim, pelo Decreto nº 59.885/20, atualmente em vigor.

<sup>6</sup> Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), Lei nº 16.050/2014, art. 32, IX.

<sup>7</sup> O Plano Diretor Estratégico de 2014 define a Habitação de Interesse Social como “aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos: a) HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou renda per capita de até R\$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais); b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais) per capita é igual ou inferior a R\$ 4.344,00 (quatro mil, trezentos e quarenta e quatro reais) ou R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) per capita” (quadro 1, p. 5).

<sup>8</sup> O Plano Diretor Estratégico de 2014 define a Habitação de Mercado Popular como “aquela destinada ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja superior a R\$ 4.344,00 (quatro mil trezentos e quarenta e quatro reais) e igual ou inferior a R\$7.240,00 (sete mil duzentos e quarenta reais), com até dois sanitários e até uma vaga de garagem, podendo ser de promoção pública ou privada” (quadro 1, p. 5).

## 2.3 ZEIS devem ter conselhos gestores

Desde o Plano Diretor Estratégico de 2002, algumas modalidades de ZEIS ocupadas são obrigadas a constituir um Conselho Gestor da ZEIS para elaborar e aprovar um plano de urbanização, com representação dos moradores, do poder público e da sociedade civil organizada, que inclui representantes eleitos dos moradores do perímetro. Os moradores também podem requerer a formação do conselho, apresentando a anuência de 20% dos moradores das ZEIS.

O PDE de 2014 ampliou e revisou os perímetros das ZEIS<sup>9</sup> e especificou que, nas ZEIS ocupadas por população de baixa renda, ZEIS 1 e ZEIS 3, é obrigatório formar Conselho Gestor para elaborar e aprovar o plano de urbanização.<sup>10</sup> Pela LPUOS de 2016, as ZEIS 1 correspondem a 1.702 perímetros, e as ZEIS 3, 750 perímetros, respectivamente.

O Conselho Gestor de ZEIS é o fórum de informação, prestação de contas, discussão e deliberação por excelência acerca das intervenções estatais (ou até privadas) que serão implementadas no território demarcado e/ou ocupado. A atuação do Conselho Gestor deve ser subordinada às diretrizes e objetivos das ZEIS 1 e 3, sejam aqueles gerais delineados nas diretrizes do Estatuto da Cidade, sejam aqueles específicos definidos no Plano Diretor Estratégico.

Nas ZEIS 1 e 3 ocupadas, essa subordinação significa que a vocação territorial daquela área será a permanência da população moradora, com melhorias das suas condições de vida por meio da regularização fundiária e da urbanização. Qualquer intervenção a ser feita deve, portanto, ser definida com participação dos moradores e motivada por essa vocação, inclusive eventual produção de HIS, que só será compatível com a vocação de ZEIS se não gerar remoções, se estiver vinculada à regularização fundiária e urbanização e se for comprovadamente a melhor forma de garantir a permanência e melhoria de vida dos moradores da ZEIS. Assim, a produção de HIS só será possível com vinculação da demanda e com condições de acesso que correspondam às características socioeconômicas dos moradores da ZEIS.

<sup>9</sup> Alterou os tipos de ZEIS, criando um novo, as ZEIS 5. As ZEIS podem ser sintetizadas em cinco tipos: ZEIS 1 – áreas ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse regularizar; ZEIS 2 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de HIS, localizadas no anel entre centro e periferia; ZEIS 3 – áreas que concentram edifícios, glebas ou lotes não utilizados ou subutilizados, bem localizados, imóveis encortçados, em áreas centrais, e com boa oferta de infraestrutura e equipamentos; ZEIS 4 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas em Áreas de Proteção de Mananciais, sobre as quais incidem normas estaduais específicas; ZEIS 5 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de empreendimentos de HIS e empreendimentos de Habitação do Mercado Popular.

<sup>10</sup> Art. 48 e seguintes da Lei nº 16.050/2014 – PDE.

## 2.4 A composição do Conselho deve ser tripartite

A revisão do PDE aprovada em 2014 reforçou o que já estava previsto no plano anterior:<sup>11</sup> que os conselhos gestores devem “participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas” (art. 48, *caput*); e que sua instalação deve preceder a elaboração do plano de urbanização de ZEIS 1 (art. 48, §4º).

Ainda, se o PDE de 2002 previa a participação no Conselho Gestor de ZEIS de representantes dos proprietários registrais de imóveis localizados nas ZEIS, esse grupo social não tem mais representação na composição do Conselho Gestor de ZEIS do PDE de 2014. Nos termos do PDE de 2014, os conselhos gestores devem ser compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada.<sup>12</sup>

Em 2016, foram instituídas regulamentações<sup>13</sup> para os conselhos gestores que delimitaram requisitos adicionais para sua implantação, os quais foram mantidos na regulamentação atual.<sup>14</sup> O mais importante observa que estes devem ser paritários, ou seja, com número igual de representantes do poder público e dos moradores da ZEIS.<sup>15</sup> Além disso, exigiu-se a elaboração de um regimento interno aprovado por cada conselho para governar seu andamento, embora o conteúdo mínimo tratado nos regimentos internos não tenha sido especificado.

## 2.5 Igualdade de condições é necessária para garantir efetiva participação

A composição do Conselho Gestor, no entanto, não é suficiente para garantir a efetiva participação da população nas deliberações sobre o projeto a ser implantado na área. É necessário o aprimoramento desse importante instrumento de participação para garantir a sua efetividade e superar barreiras à participação, como a desigualdade de informação, ausência de apoio técnico e jurídico por meio de assessorias populares, e vedação à remuneração dos representantes eleitos.

Se a condução do processo de instituição do conselho, seu regimento, os materiais que são discutidos e condução das reuniões e voto minerva são feitos pelo poder público, torna-se um risco real o direcionamento do processo apenas para validar posições discricionárias e unilaterais. O respeito ao regime jurídico de ZEIS depende, portanto, de um compromisso contínuo do poder público de

<sup>11</sup> PDE 2002, Lei nº 13.430/02, arts. 175 a 178.

<sup>12</sup> PDE 2014, Lei nº 16.050/14, art. 48.

<sup>13</sup> Decreto nº 56.759/16 e Portaria nº 146/SEHAB/G/2016.

<sup>14</sup> O Decreto nº 559.885/20 substituiu o Decreto nº 556.759/16. Até hoje, a Portaria nº 5146/SEHAB/G/2016 está em vigor.

<sup>15</sup> Art. 46, §2º, do Decreto nº 59.885/2020.

aprimoramento dos instrumentos existentes, transparência e diálogo, bem como do investimento de recursos para garantir o processo democrático.

## 2.6 Os conselhos gestores devem formular os planos de urbanização de ZEIS

Sobre os planos de urbanização de ZEIS, eles devem ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores;<sup>16</sup> ou pelos moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor, que poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à prefeitura para aprovação.<sup>17</sup> Nesse contexto, a prefeitura poderá disponibilizar assistência técnica, jurídica e social à população moradora.

Em relação ao conteúdo dos planos de urbanização de ZEIS, o PDE 2014 trouxe uma lista com elementos que devem estar contemplados nos planos de urbanização,<sup>18</sup> dentre eles, o cadastro dos moradores realizado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) dos perímetros de ZEIS ocupados. Assim, entende-se que os conselhos gestores precisam validar e aprovar o cadastro dos moradores do perímetro, elaborar e aprovar as diretrizes de intervenção, e aprovar o plano de urbanização.

O PDE 2014 também enfatiza que as “soluções para a regularização fundiária do assentamento” são conteúdo do plano, atuando “de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores”,<sup>19</sup> e explica que a regularização do parcelamento do solo, bem como das edificações e usos, deverá observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo plano de urbanização aprovado pelo Conselho Gestor. Dessas duas afirmações, conclui-se que toda e qualquer intervenção prevista para uma ZEIS deve se dar *após* a formulação, debate e aprovação de um plano de urbanização feito pelo Conselho Gestor, inclusive porque este é o que daria parâmetros para a zona.

Ainda, o Conselho não apenas propõe, discute e aprova o plano de urbanização, mas também deve participar e monitorar sua implementação.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Art. 50 da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

<sup>17</sup> Art. 50, §1º da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

<sup>18</sup> Art. 51 da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

<sup>19</sup> Art. 51, XI, da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

<sup>20</sup> Art. 48, *caput*, da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

## 2.7 Dados sobre os conselhos gestores mostram que eles têm sido implementados para aprovar planos elaborados antes da formação do conselho

Ainda que nem mesmo a Secretaria de Habitação de São Paulo tenha uma base de dados completa e confiável com todos os conselhos gestores formados desde a primeira regulamentação de ZEIS em 2002, Bromfield e Santoro (2019) encontraram 76 perímetros com conselhos gestores formados, alguns deles contendo mais de um perímetro de ZEIS (destes, apenas 36 eram conselhos gestores de um único perímetro de ZEIS), um percentual ínfimo se considerarmos os mais de três mil perímetros de ZEIS 1 e 3 que deveriam obrigatoriamente ter conselhos gestores.

Com esse levantamento, as autoras identificaram um padrão segundo o qual os Conselhos Gestores de ZEIS só são constituídos pela prefeitura quando há um projeto predefinido pelo poder público que implica em remoções. Os conselhos são constituídos, portanto, como uma etapa formal necessária para validar um projeto elaborado unilateralmente e fazer a gestão das remoções e das formas de atendimento habitacional. Ou seja, todo o sentido próprio da ZEIS 1 e da ZEIS 3 é esvaziado, uma vez que não se garante, por meio da instituição do Conselho Gestor de ZEIS, a proteção dos moradores contra projetos unilaterais de remoção e a sua participação, através de seus representantes, da construção de projetos que efetivamente correspondam aos interesses de quem mora nessas áreas.

## 2.8 Representação e desigualdade de condições nos conselhos gestores impedem a efetiva participação

Esse esvaziamento do Conselho Gestor de ZEIS tem se dado por meio de vários mecanismos, que, na prática, geram sub-representação da população atingida, desde a condução do processo de instituição do conselho pela prefeitura: o desrespeito da composição tripartite, a inclusão de representantes dos proprietários da área, vedação à remuneração dos representantes eleitos, ausência de assessorias técnicas e jurídicas para apoiar a elaboração conjunta de planos de urbanização, ou de contraplanos, bem como a ausência de mecanismos de participação complementares que apoiem os trabalhos do conselho gestor.

É exatamente isso que está acontecendo, atualmente, com a comunidade Futuro Melhor, localizada nas margens do Córrego do Bispo, na beira da Serra da Cantareira, no Jardim Peri, Zona Norte de São Paulo. Abarcada por um perímetro de ZEIS 1, hoje vê a prefeitura iniciar o processo de constituição do Conselho Gestor de ZEIS para viabilizar um projeto já licitado, contratado e em fase de implantação: o Lote 12 da PPP Habitacional Municipal. As “alternativas” submetidas pela prefeitura

ao conselho gestor (apresentadas à Defensoria Pública mediante solicitação formal) serão propostas elaboradas pela concessionária vencedora da licitação que preveem remoções de grande parte dos moradores, sem garantia para todos de atendimento habitacional definitivo proposto.

Ainda, a proposta da prefeitura de portaria de deflagração do processo eleitoral baseia-se em uma composição bipartite, com representantes do Executivo de um lado, e moradores e sociedade civil organizada como um grupo homogêneo de outro, com previsão de representantes da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP), proprietária registral de parcela da área ocupada pela comunidade.

Nesse caso, representativo do que acontece atualmente em comunidades em diferentes regiões de São Paulo impactadas pela PPP Habitacional e por outros projetos públicos, o padrão identificado anteriormente é mantido: há afronta ao próprio sentido da ZEIS 1, na medida em que o Conselho Gestor de ZEIS está sendo constituído apenas para validar a decisão de remoção das famílias, que historicamente lutaram pela permanência através da urbanização da área. É o que veremos em detalhes adiante.

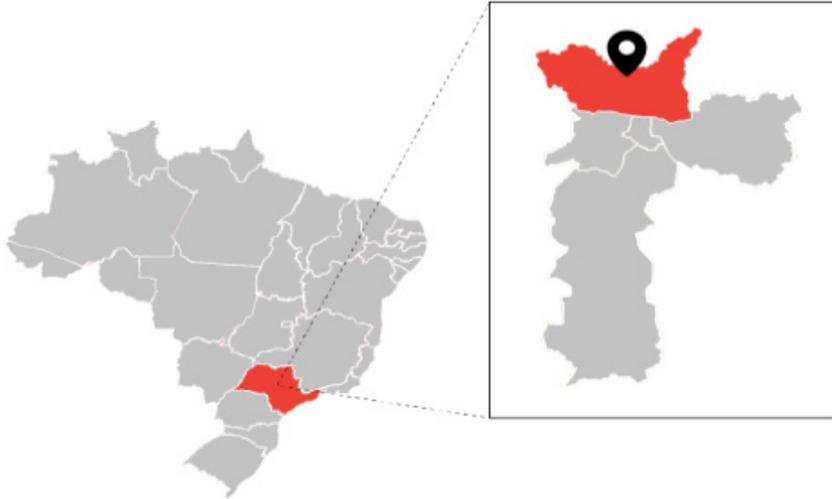


### 3 Breve histórico do caso

Em 27 de abril de 1996, 26 anos atrás, um grupo de 150 famílias organizadas pelo Coletivo Mulheres em Luta saiu do Jardim Vista Alegre, Zona Norte de São Paulo, para ocupar um terreno em um bairro próximo, última fronteira urbana com a Serra da Cantareira, como forma de pressionar o poder público a incluí-las na política pública de moradia. Assim teve início a Ocupação Futuro Melhor: diante da extrema dificuldade das famílias para continuar arcando com os custos de aluguel, bem como da impossibilidade de serem contempladas em projeto habitacional que seria construído na região. É vizinha à comunidade do Sapó, que já existe desde 1988, formada por migrantes do Norte e Nordeste brasileiros, e que também está dentro do perímetro do Lote 12 da PPP Habitacional. Sem vislumbrar uma resposta do poder público, as famílias se estabeleceram no local. A ocupação se deu sobre

terrenos da então CESP e de herdeiros das antigas fazendas, hoje propriedades da empresa ISA CTEEP e outros proprietários registrados.

Figura 1 – Localização da comunidade Futuro Melhor, na Zona Norte de São Paulo



Fonte: FIO Assessoria Técnica Popular, 2022.

Figuras 2 – Comunidade Futuro Melhor





Fonte: Fotos cedidas pelos moradores, 2020.

Figura 3 – Ocupação Futuro Melhor em 1996



Fonte: Foto cedida pelos moradores, 2020.

No mesmo ano da ocupação, foi formada a Associação Futuro Melhor para responder aos interesses e reivindicações dos moradores e moradoras. Com o passar do tempo, os barracos de lona foram dando lugar às casas de madeira e, posteriormente, de alvenaria. O objetivo da organização popular migrou para a regularização fundiária e urbanização da área.

Os registros dos mutirões de final de semana mostram a mobilização de moradores e moradoras para fazer melhorias no bairro, como a implementação de

redes de esgoto e a pavimentação de ruas. A infraestrutura foi implantada pelos moradores e moradoras, e a SABESP apenas regularizou a prestação do serviço.

A Futuro Melhor é, hoje, uma *comunidade consolidada*, com quase a totalidade das casas construídas em alvenaria, famílias estabelecidas no local há décadas e uma grande diversidade de comércios e serviços que atendem a comunidade e geram renda para centenas de famílias que moram ali ou nos bairros do entorno.

Figura 4 – Ato contra a reintegração de posse em 1997



Fonte: Foto cedida pelos moradores, 2020.

Figura 5 – Registro dos mutirões de final de semana



Fonte: Foto cedida pelos moradores, 2020.

### 3.1 A história da ocupação garante direitos possessórios e, inclusive, a transferência da titularidade para os ocupantes

Ao longo dessas décadas de história da comunidade, surgiram tensões com os titulares registraes das áreas, que não são, no entanto, suficientes para derrubar, por parte dos proprietários, os inúmeros fundamentos do direito brasileiro para o reconhecimento dos direitos individuais e coletivos de permanência da comunidade.

Mesmo que paira alguma dúvida sobre os limites das propriedades, e se são públicas e/ou privadas, é fato que, da ocupação prolongada para fins de moradia por mais de duas décadas, decorrem direitos possessórios. No caso de imóveis privados, o direito de propriedade encontra respaldo no instrumento constitucional da usucapião urbana, previsto no art. 183 da Constituição Federal de 1988, se considerada a perspectiva individual. À luz da perspectiva coletiva, a aquisição do direito de propriedade também já foi operada, desde que comprovados os requisitos previstos pelo Estatuto da Cidade<sup>21</sup> para usucapião coletiva.

A usucapião implica, também, na perda da propriedade por parte dos proprietários anteriores. Por isso, em caso de qualquer forma de transferência dominial da terra, são os atuais ocupantes os titulares de quaisquer direitos a contrapartidas financeiras e indenização. E isso está acontecendo na comunidade Futuro Melhor: está em andamento um procedimento envolvendo a prefeitura e os proprietários registraes da área, dentre os quais a empresa ISA CTEEP, para transferência da sua titularidade para a prefeitura, mediante uma contrapartida de R\$21.129.876,00 em recursos públicos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), obtida através do instrumento da Transferência do Direito de Construir.<sup>22</sup> Caso essa transação seja de fato realizada, representará flagrante improbidade administrativa por parte da municipalidade, que estará adquirindo o bem de pessoa que sabiamente não detém sua titularidade, além de, contraditoriamente, usar os recursos do FUNDURB para uma finalidade nitidamente contrária à regulação da ZEIS 1 no Plano Diretor Estratégico.

### 3.2 Há duas décadas, a comunidade tem o direito de permanecer reconhecido em lei

Os Poderes Executivo e Legislativo reconheceram em diferentes ocasiões e, inclusive, por meio de sucessivas leis que a área é uma ocupação urbana consolidada, que deve permanecer, ser urbanizada e regularizada. Isso se deu através da demarcação do perímetro como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 1, desde

<sup>21</sup> Lei Federal nº 10.257/2001.

<sup>22</sup> Inclusive, houve uma alteração da qualificação da área, de rural para urbana, pelo município (Ofício nº PRESI-0644/2022/COHAB-SP), a partir de uma decisão da CTLU que ajudou a CTEEP e demais proprietários para que possam receber essa contrapartida em troca da doação da área. O fato de as comunidades estarem inseridas em zona rural era um impeditivo para usarem esse instrumento.

o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002,<sup>23</sup> e posteriormente na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004,<sup>24</sup> no Plano Diretor Estratégico de 2014<sup>25</sup> e na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016.<sup>26</sup>

Verifica-se, portanto, o persistente interesse legislativo no reconhecimento dos direitos possessórios e no sentido de melhoramento do núcleo urbano informal e atendimento habitacional das famílias estabelecidas no território.

A elaboração dos Planos Diretores decorre de amplo e potente processo de participação popular. Assim, a demarcação da área como ZEIS 1 resulta não apenas do reconhecimento pelo Poder Legislativo, mas também pela população, que apresenta sua desaprovação à remoção das famílias e seu direcionamento à permanência com melhoria das condições habitacionais, urbanísticas, ambientais e de segurança pela via da regularização fundiária urbana.

#### 4 A comunidade é uma ZEIS 1, ocupada, que deve ser urbanizada e regularizada a partir de um plano

Figura 6 – Delimitação de área de implantação do Lote 12 da PPP Casa da Família no Jardim Peri, na Cachoeirinha, Zona Norte de São Paulo.



Fontes: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 e Geosampa. Elaboração: Ulisses Castro/LabCidade, fevereiro de 2020 (ALMEIDA *et al.*, 2020).

<sup>23</sup> ZEIS 430 do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002, Lei Municipal nº 13.430/2022.

<sup>24</sup> ZEIS 1 N069 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo de 2004, Lei Municipal nº 13.885/2004.

<sup>25</sup> ZEIS 1 N069 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, Lei Municipal nº 16.050/2014.

<sup>26</sup> Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo, Lei Municipal nº 16.402/2016.

## 4.1 Apesar de ter reconhecido que a comunidade deveria ser urbanizada e regularizada, o poder público não fez ações concretas nessa direção

Apesar da comunidade Futuro Melhor estar demarcada como ZEIS 1, ao longo do tempo o Poder Público realizou intervenções infraestruturais mais pontuais na área, como, por exemplo, a instalação de serviços de água pela SABESP, sem a instituição de conselho gestor ou da formulação de plano de urbanização mais abrangente. E apesar da demarcação da ZEIS 1, também nunca garantiu de forma efetiva a segurança jurídica da posse às famílias por meio da implementação dos instrumentos de regularização disponíveis para tanto, deixando-as em uma situação de vulnerabilidade e à mercê das mudanças de governos.

Além disso, contraditoriamente, as ações voltadas à regularização fundiária muitas vezes se deram de forma combinada com a agenda da remoção, mobilizando conceitos como o “desadensamento”, o “risco” ou a “preservação ambiental” como se fossem incompatíveis com a permanência das famílias.

É o caso das ações prioritárias da prefeitura em 2003: o desadensamento, que se daria com a provisão habitacional no Conjunto Habitacional City Jaraguá, a ser implementado através de convênio com a CDHU, e a provisão no local, que se daria por meio da desapropriação da área com recursos do FMH para regularização. Na época, 920 famílias foram cadastradas.<sup>27</sup>

Em 2013, novamente houve uma sinalização da prefeitura de que a comunidade Futuro Melhor seria priorizada. Dessa vez, houve uma consulta à população moradora sobre a forma de atendimento e intervenção a ser realizada. No dia 28 de julho de 2013, a Associação Futuro Melhor reuniu os moradores, que se manifestaram favoravelmente ao projeto de urbanização em decisão unânime e retornaram com resposta para a SEHAB, conforme acordado.<sup>28</sup>

Ou seja, as comunidades foram consultadas sobre as opções e decidiram pela regularização fundiária. A municipalidade de São Paulo acatou a decisão e deu início ao procedimento para a regularização fundiária dos núcleos Futuro Melhor

<sup>27</sup> Ofício nº 124 HABI G/03 – ofício endereçado pela HABI Norte à Associação Futuro Melhor em 15.05.2003.

<sup>28</sup> Em 2013, a Associação de Moradores Futuro Melhor reivindicou a inclusão da comunidade nos programas de urbanização da prefeitura em reunião com José Floriano, secretário municipal da Habitação (PMSP, 12.07.2013). Na ocasião, o Departamento de HABI/Norte apresentou duas opções as 2.100 famílias das comunidades: a remoção e o reassentamento, sendo uma parcela no próprio terreno, com a construção de unidades habitacionais; ou a remoção apenas das famílias em área de risco e em áreas necessárias à realização das obras de urbanização. O então secretário anunciou que os moradores decidiriam entre as duas opções, democraticamente, decisão que seria exposta à SEHAB em um novo encontro agendado para o dia 12 de agosto: “Após a decisão da maioria das famílias, vamos realizar os estudos técnicos da área, tendo em mente o projeto escolhido: urbanização ou conjunto habitacional” (*ibidem*).

e Córrego do Bispo: em 2015, foram iniciadas providências para contratação da urbanização da área.<sup>29</sup>

No entanto, a referida contratação nunca foi efetivada. Ao contrário, em janeiro de 2018, o município de São Paulo, através de sua Secretaria Municipal da Habitação e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), lançou o primeiro programa de parceria público-privada de habitação do município, por meio do qual previa a construção de empreendimentos habitacionais, infraestrutura urbana e equipamentos públicos onde hoje se localizam as comunidades Futuro Melhor e do Sapo, no extremo Norte de São Paulo, além de três ocupações de moradia, Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, também na Zona Norte.

## 5 Da inatividade do poder público, surge a PPP Habitacional Casa da Família

### 5.1 O que são parcerias público-privadas (PPPs)

Em sentido amplo, parcerias público-privadas (PPPs) são um tipo de concessão pública e podem tomar inúmeras formas de relações negociais estabelecidas entre a administração pública e particulares para realização, por estes, de atividades de responsabilidade do poder público (SUNDFELD, 2011). Em sentido estrito, as PPPs são concessões na modalidade patrocinada ou administrativa.<sup>30</sup>

São Paulo estruturou os primeiros casos de PPP Habitacional. Os casos paulistas foram inicialmente concebidos em 2012 e lançados em 2014 e 2018. Elas são: (i) a *PPP Habitacional Casa Paulista*, PPP lançada pelo Governo do Estado de São Paulo em 2014 (MENDONÇA, 2017; 2018; VILLELA *et al.*, 2018; SANTORO *et al.*, 2018a; 2018b; 2018c; SANTORO; ROLNIK, 2020; PALLADINI, 2018; PEREIRA; PALLADINI, 2018; IZAR, 2019; ALMEIDA *et al.*, 2020); e (ii) a *PPP Habitacional Municipal Casa da Família* em 2018 (ALMEIDA *et al.*, 2020). Embora tenham especificidades, ambas as PPPs Habitacionais baseiam-se em alguns aspectos comuns, como o objetivo de que o parceiro privado construa unidades habitacionais de interesse social e de mercado, equipamentos públicos e infraestrutura urbana, além de fazer a gestão física e administrativa dos edifícios por 20 anos, recebendo do poder público pagamentos mensais pela execução do contrato, além de poder explorar receitas acessórias.

<sup>29</sup> Memorando da diretora do Departamento de Regional Norte (DEAR NORTE/SEHAB), dirigido ao secretário municipal de Habitação: “Conforme conversas mantidas com este Gabinete, vimos solicitar com urgência que sejam adotadas as medidas pertinentes para a contratação de projeto de urbanização dos assentamentos Futuro Melhor e Córrego do Bispo, pertencentes à Subprefeitura de Casa Verde/Cachoeirinha”. No verso do referido memorando, há o despacho escrito à mão, assinado e carimbado pelo secretário municipal de Habitação, do qual consta: “Solicito as providências imediatas para a execução dos serviços propostos” (Memorando de 28.01.2015).

<sup>30</sup> Lei Federal nº 11.079/2004.

## 5.2 PPPs em ZEIS: vinculação da demonstração de conveniência de oportunidade e dos ritos de participação às deliberações do conselho gestor

A lei federal que trata das parcerias público-privadas exige, entre outras determinações, que os projetos de PPP façam (a) a demonstração fundamentada da conveniência de oportunidade da contratação;<sup>31</sup> e (b) a submissão do processo licitatório à consulta pública.<sup>32</sup> No estado de São Paulo, a Lei nº 11.688/2004 seguiu as normas gerais sem inovar.

Assim, a abertura do processo licitatório da PPP está condicionada à autorização de autoridade competente, que deve ser fundamentada em estudo técnico que, entre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada. Há, pois, um dever geral de justificação do interesse público envolvido, mas também um dever específico de justificação acerca da opção pela PPP em detrimento de outras formas contratual-administrativas, muito em razão do longo prazo de contratação, que pode chegar até trinta e cinco anos, ultrapassando, em muito, o período de mandato outorgado à gestão pública contratante, o que, por sua vez, denota a excepcionalidade dessa espécie contratual (PORTO NETO, 2011, p. 144).

A lei federal também condiciona o processo licitatório à submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa (geral e específica) para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões.

Para que uma PPP seja implementada em uma Zona Especial de Interesse Social, fica subordinada ao regime jurídico de ZEIS previsto no PDE, ou seja: a demonstração de conveniência e oportunidade necessariamente dependerá das deliberações do conselho gestor, com a participação das comunidades moradoras dos territórios onde incidem, e o objeto da PPP deverá ser compatível com as diretrizes da ZEIS e com o plano de urbanização da área, quando se tratar de uma ZEIS 1 ou de uma ZEIS 3 ocupada. O cumprimento de tais requisitos, portanto, deverá ser prévio à abertura do certame licitatório da PPP, sob pena da incompatibilidade do projeto contratado com a vocação territorial da ZEIS, e da repetição do padrão histórico do conselho gestor ser usado apenas como forma de validar projeto elaborado sem participação da população atingida.

<sup>31</sup> Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, inc. I, alínea a.

<sup>32</sup> Art. 10, VI, da Lei Federal nº 11.079/2004.

A convalidação de opção por parte do poder público por implementação de PPP em ZEIS sem ter passado previamente no conselho gestor só será possível se a PPP for compatível com a vocação territorial daquela ZEIS e se for garantida a possibilidade de os moradores elaborarem contrapropostas com igualdade de recursos e apoio técnico para deliberação da população impactada pelo projeto.

### 5.3 Sobre a PPP Habitacional Casa da Família

Em 18 de janeiro de 2018, a Prefeitura de São Paulo, por meio de sua Secretaria Municipal da Habitação e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), lançou o primeiro programa de parceria público-privada de habitação do município. Trata-se de uma parceria do poder público com privados para a construção de 22.950 mil novas unidades habitacionais em 12 lotes em diferentes regiões da cidade para famílias de baixa, média e alta renda,<sup>33</sup> sendo dessas apenas 13.313, ou 53%, das unidades para HIS 1, que atende famílias nas faixas de renda entre 1 a 3 salários mínimos, que correspondem ao maior percentual do déficit habitacional de São Paulo, além da construção de equipamentos públicos – que podem, por exemplo, ser creche, unidade básica de saúde, entre outros – e áreas para exploração comercial. Além da construção, os privados ficam responsáveis pela gestão do projeto por 20 anos. Já a prefeitura oferece imóveis públicos para a construção (podendo, inclusive, desapropriar imóveis para dar lugar à PPP), paga pelas unidades construídas, e contraprestações mensais à empresa, pela gestão dos serviços. Os valores dos contratos previstos nos editais somam cerca de R\$4,3 bilhões.

A prefeitura lançou dois editais<sup>34</sup> abrangendo 12 lotes em diferentes áreas da cidade, sendo que 11 deles foram contratados.

### 5.4 Da justificativa da PPP Habitacional Municipal

A inédita opção pela parceria público-privada em âmbito municipal e para fins de promoção da política habitacional foi publicamente justificada nos seguintes termos pela COHAB-SP (2018):

Com o esgotamento das potenciais fontes de financiamentos para o setor público, o município se obriga a buscar formas alternativas para continuar e ampliar os investimentos direcionados para a construção de moradias populares. Considerando apenas os orçamentos correntes da Secretaria Municipal de Habitação e da Cohab-SP para construção de novas unidades habitacionais, da ordem de R\$ 580 milhões anuais, e um custo unitário de produção de R\$ 150 mil, o município levaria

<sup>33</sup> Considerando a projeção dos dois editais de licitação lançados em 2018 e 2020 (UNGARETTI *et al.*, 2020).

<sup>34</sup> Editais de Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018 e 001/2020.

cerca de um século para zerar o déficit habitacional de hoje, estimado em 474 mil moradias, considerando famílias com renda de até 10 salários. Diante desse cenário, é essencial desenvolver ações de fomento capazes de atrair o interesse privado – capitais e tecnologias – para ampliar de modo significativo os investimentos no segmento de habitação popular na cidade de São Paulo (COHAB-SP, 2018).

Assim, para atrair investimentos que o orçamento público estaria supostamente impossibilitado de prover, optou-se por uma política pública habitacional baseada em um contrato administrativo de concessão administrativa, pelo qual o parceiro público cede terrenos de sua titularidade (ou a serem desapropriados) e pagaria contraprestações pecuniárias ao parceiro privado, incumbido, por sua vez, da implantação de habitações de interesse social e de mercado popular, acompanhadas de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, empreendimentos comerciais e da prestação de determinados serviços públicos (como o desenvolvimento de trabalho social, de pré e pós-ocupação, apoio à gestão condominial, apoio à gestão da lista de beneficiários, de manutenção predial, de espaços livres e áreas verdes).

Essa justificativa não se sustenta. Lessa e Peres (2019) apontam os riscos econômicos atrelados às PPP do ponto de vista do orçamento público, constituindo, gerando “um preocupante cenário de instabilidade orçamentária e financeira futura” (LESSA; PERES, 2019).

Aqui nos interessa, no entanto, apontar a fragilidade dessa justificativa frente aos territórios onde incide a PPP e, portanto, ao regime jurídico das ZEIS ocupadas. Se em áreas de ZEIS 1 a vocação territorial é a regularização fundiária e urbanização para permanência da população moradora, por que arrecadar recursos para um projeto que viola os direitos dos moradores e desrespeita o regime jurídico das ZEIS? O valor necessário às melhorias na área deveria ser estimado *depois* da construção de um plano de urbanização das ZEIS e deveria ser aderente a ele. Ou seja, faz parte de um plano de urbanização prever os recursos necessários à sua execução e as fontes desses recursos.

#### **5.4.1 Primeira contradição: Lote 12 da PPP Habitacional ocupado pelas comunidades Futuro Melhor e Sapo**

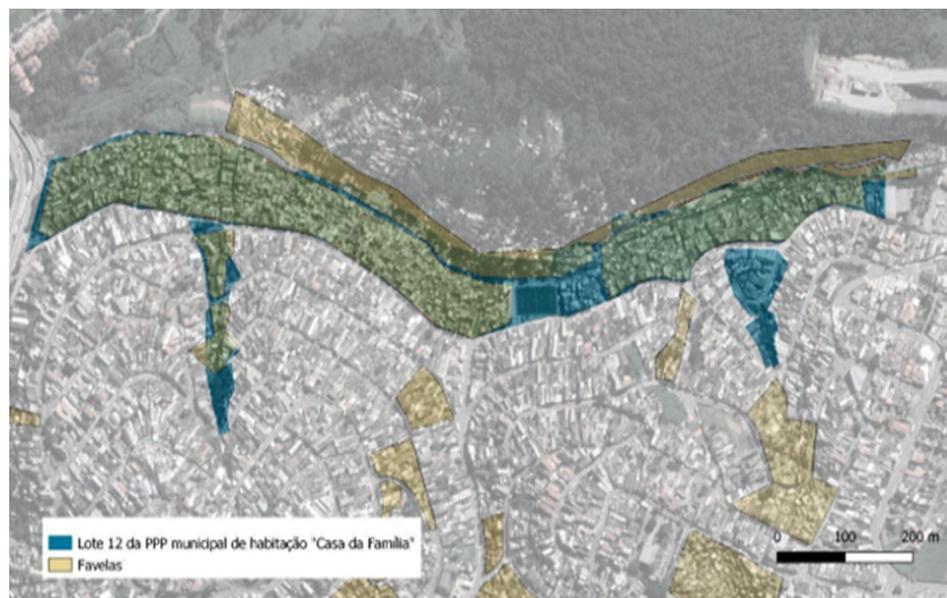
Contraditoriamente à proposta da PPP Habitacional Municipal que envolve a construção de novas moradias, esperava-se que seus perímetros incidissem sobre áreas públicas não edificadas ou subutilizadas, bem localizadas, mas ao que se assistiu foi a delimitação de alguns de seus lotes sobre áreas ocupadas demarcadas como ZEIS, e parte delas identificada como área de risco. Essa delimitação se deu tanto no edital de licitação quanto na execução dos contratos, quando, com

base em uma cláusula contratual que permite a mudança ou acréscimo de áreas, foram acrescidas áreas de três ocupações de moradias.

No caso do Lote 12, parcela do perímetro é ocupada pela comunidade Futuro Melhor, com a qual o poder público já se havia comprometido com a regularização fundiária e a urbanização, deliberada pela comunidade e deferida pela Secretaria Municipal de Habitação. Depois do início da contratação da PPP Habitacional, foram adicionadas outras áreas ao contrato, relativas às ocupações Imirim, Parada Pinta e Elza Guimarães, vinculadas à Frente de Luta por Moradia.

No perímetro inicial previsto, uma extensa área de propriedade pública (sob gestão da CTEEP, concessionária responsável pela transmissão de energia elétrica do estado de São Paulo) e privada, ocupada há décadas por milhares de famílias trabalhadoras de baixa renda e demarcada como ZEIS 1, previu-se a remoção para a construção de 3.000 (três mil) unidades habitacionais, sendo: 1.800 HIS 1 (para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos); 600 HIS 2 (de 3 a 6 salários mínimos); 600 HMP (acima de 6 salários mínimos), mais infraestrutura pública (como melhorias viárias e a criação de um parque linear margeando o Córrego do Bispo), equipamentos públicos não especificados e empreendimentos não residenciais privados, com valor estimado do contrato de R\$621.485.152,00 (seiscentos e vinte e um milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, cento e cinquenta e dois reais).

Figura 7 – Lote 12 da PPP Habitacional Municipal Casa da Família



Fonte: Edital da Concorrência Internacional nº 001/2018, p. 138-137; Geosampa; Google Earth.  
Elaboração: Ulisses Castro, LabCidade FAUUSP, 2020.

### 5.4.2 Segunda contradição da PPP Casa da Família: exige remoção de famílias para construção de novas unidades

Legitimada com o “carimbo” de interesse social da habitação, a PPP da Habitação promove o avanço da produção imobiliária de mercado sobre territórios populares, que passam por processos de apagamento e de remoções, sob a justificativa de que a conta da modelagem precisa fechar de forma a garantir atratividade para o setor privado no negócio (ALMEIDA *et al.*, 2020).

Assim, contraditoriamente, a implantação da obra proposta depende da remoção de mais de 6.000 famílias, ao passo que seriam construídas apenas 3.000 unidades habitacionais, dentre as quais apenas 1.800 destinadas à HIS – Faixa 1, incrementando dramaticamente, com isso, o déficit habitacional que a parceria se propunha a reduzir e, ainda, ignorando a legislação urbanística municipal, que reconheceu a necessidade de garantir a permanência das comunidades Futuro Melhor e vizinhas com melhorias na qualidade de vida da população moradora ao demarcar a área como ZEIS 1.

### 5.4.3 Terceira contradição da PPP Casa da Família: as unidades produzidas não vão para quem precisa

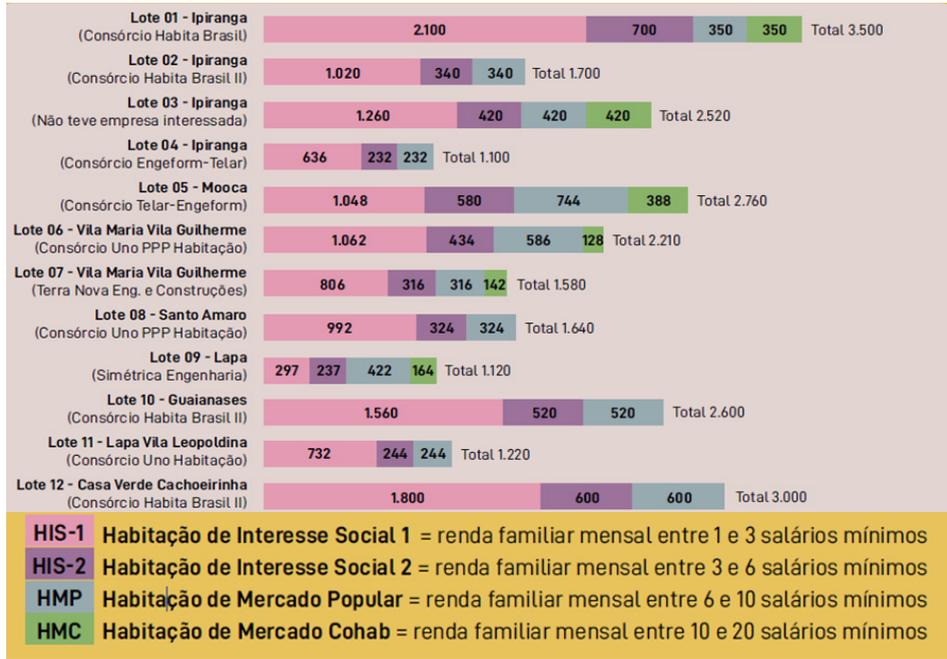
A PPP foi anunciada como uma “inovação para aumentar a oferta de moradias na cidade, que tem um déficit habitacional estimado em 474 mil domicílios, dos quais 368 mil se referem às necessidades das famílias com renda mensal bruta de até seis salários mínimos” (PMSP, 2019). No entanto, grande parte do déficit é formada por famílias que não têm renda ou têm renda de até 1 salário mínimo, além do fato de que várias dessas famílias estão desempregadas ou não conseguem comprovar renda, por terem trabalhos temporários. A PPP prevê a possibilidade de atendimento para famílias que tiverem o financiamento indeferido pelo agente financeiro somente se houver pessoa idosa na família e até o limite de 15% das unidades de HIS 1 construídas em áreas de ZEIS e condicionadas à solicitação expressa da Secretaria Municipal de Habitação, que deverá adquirir essas unidades e indicar a demanda.<sup>35</sup> Assim, contraditoriamente à sua motivação, a PPP Habitacional não enfrenta o déficit habitacional.

<sup>35</sup> Item 6 do Edital de Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018:

“6 Reservas de unidades para situações extraordinárias

6.1 Mediante solicitação expressa e devidamente motivada da SEHAB, dirigida ao PODER CONCEDENTE até o marco contratual para início do TRABALHO TÉCNICO SOCIAL DE PRÉ-OCUPAÇÃO, até 15% (quinze por cento) do total de HIS-1 (FR1 a FR6) de cada Lote poderão ter direcionamento extraordinário para as seguintes situações, nas quais a COHAB-SP atuará como AGENTE FINANCEIRO:

Figura 8 – Quantidade de unidades habitacionais previstas para cada lote da PPP Habitacional Municipal Casa da Família



Fonte: LabCidade, nov. 2020, com base em fontes primárias: Concorrência Internacional COHAB nº 001/2018 (consolidado) e Concorrência Internacional COHAB nº 001/2020.

#### 5.4.4 Quarta contradição da PPP Casa da Família: as unidades produzidas não vão para os removidos

As unidades da PPP Habitacional não serão destinadas aos moradores da comunidade Futuro Melhor por diferentes razões:

- (i) A destinação de unidades da PPP não é vinculada à população das ZEIS atingidas, seja no edital e contratos dos lotes das PPPs,<sup>36</sup> seja na regu-

6.1.1 Atender famílias de idosos e/ou que venham a ter o financiamento negado pelo AGENTE FINANCEIRO escolhido pela CONCESSIONÁRIA, mas que preencham requisitos de justificada inexorabilidade de atendimento; e

6.1.2 Compor programa ou ação de atendimento habitacional na modalidade de aluguel social, preferencialmente para idosos e estudantes.

6.2 O direcionamento extraordinário a que se refere o subitem 6.1. supra somente se aplicará:

a) em áreas disponibilizadas pelo PODER CONCEDENTE e gravadas como ZEIS na legislação urbanística; b) se para a COHAB-SP forem tempestivamente transferidos os recursos financeiros necessários para cobrir os valores equivalentes aos da ALAVANAGEM a que a CONCESSIONÁRIA faria jus se as unidades fossem comercializadas ordinariamente”;

<sup>36</sup> Os contratos das PPPs Habitacionais, conforme modelo no Anexo VII do Edital de Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018, previram: “2.3.2 Precedidas da publicação de ato convocatório específico que

lamentação municipal dos critérios de elegibilidade para concessão de atendimento habitacional definitivo nos programas de provisão habitacional municipal.<sup>37</sup>

- (ii) Ainda que os moradores da ZEIS se inscrevam no programa para atendimento de acordo com os critérios de destinação previstos na regulamentação, não conseguirão ser atendidos, porque não se adequam aos critérios de faixa de renda e bancários para acesso ao crédito e às unidades. O cadastro de moradores realizado em 2020 pela Associação Futuro Melhor (2020) demonstrou que 78,86% das famílias declararam renda de até 1 salário mínimo, 18,30% declararam renda de 1 a 2 salários mínimos e apenas 2% declararam renda de 2 a 3 salários mínimos, sendo que 40,74% das famílias não têm nenhum membro com carteira assinada. Ou seja, considerando a renda da imensa maioria das famílias e os demais critérios excludentes, como comprovação da mesma e negativas perante os órgãos de proteção ao crédito, praticamente nenhuma família conseguiria acesso às unidades habitacionais produzidas.
- (iii) Ainda que fossem indicadas como demanda da SEHAB, o número de famílias ameaçadas de remoção pelo projeto é muito maior do que os 15% das unidades de HIS 1 previstas no edital e, ainda, nem todas as famílias nessas condições têm pessoas idosas na sua composição.

Tendo isso em vista, fica mais uma vez evidente que a construção de unidades novas por meio da PPP Habitacional é incompatível com a vocação territorial e com o regime jurídico das ZEIS 1.

## 6 Na luta por permanecer e como reação à PPP Habitacional, surge a mobilização #AtingidosporPPP

Buscando fazer frente a essa política e ao completo apagamento das comunidades, no período de setembro a dezembro de 2020, mutirões realizados pela Associação Futuro Melhor e entidades parceiras colheram 1.780 (mil setecentas e oitenta) assinaturas de moradores em abaixo-assinado manifestando expressamente sua contrariedade em relação ao projeto da PPP de habitação do município de São Paulo.

Frente às ameaças de remoção, a comunidade Futuro Melhor (liderada por sua associação de moradores), inserida no perímetro original do Lote 12 da PPP,

---

contemple de modo objetivo os critérios de hierarquização da lista das famílias a serem beneficiadas, dentre os quais deverão constar como prioritários a proximidade com o local de trabalho ou de moradia atual dos beneficiários em relação aos empreendimentos que vierem a ser construídos nos termos deste CONTRATO”.

<sup>37</sup> Decreto Municipal nº 61.282/2022.

articulou-se com a comunidade vizinha, do Sapo, e com as ocupações Elza Guimarães, Parada Pinto e Imirim, que foram posteriormente incluídas no projeto através de uma alteração contratual que permitiu ao poder público conceder ao parceiro privado novas terras públicas não previstas inicialmente no edital. Em torno dessa aliança, formou-se a Campanha Atingidos pela PPP, uma extensa rede de apoio, constituída por assessorias técnicas, universidades públicas, movimentos populares e entidades da sociedade civil, nomeadamente: Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública Estadual, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, LabCidade FAUUSP, União Nacional por Moradia Popular, Pastoral da Moradia, Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, Frente de Lutas por Moradia (FLM) e BrCidades.

Desde então, foram produzidos inúmeros trabalhos destinados a dar visibilidade às lutas populares contra a implantação da PPP e favoráveis à reivindicação histórica de regularização fundiária e urbanização da Futuro Melhor. Dentre as estratégias mobilizadas para a tal finalidade, destacam-se:

Figura 9 – Córrego do Bispo, Jardim Peri, Cachoeirinha – Zona Norte de São Paulo. Mapeamento realizado sobre bases cartográficas de 2017 e visitas de campo



Fontes: Geosampa, Censo Escolar 2016. Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade FAUUSP, 2019.

1. manifestação popular contra a PPP, ocorrida em 2019;
2. carta aberta assinada por 85 movimentos e entidades da sociedade civil;
3. 5.000 cópias do jornal anexo distribuído na comunidade;
4. uma série de episódios de um zapcast da campanha, que circula em grupos de WhatsApp das comunidades e na Rádio Cantareira, rádio comunitária da Rede de Proteção e Resistência ao Genocídio;
5. *live* de lançamento da campanha #AtingidospelaPPP;
6. apresentação do Projeto na Mesa nº 21, do Fórum 21;
7. apresentação do trabalho no XI Congresso Brasileiro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU);

8. publicação do artigo nos Cadernos da Defensoria Pública, denominado *Articulação #AtingidospelaPPP: relatos de uma experiência de resistência contra remoções*.

Destaca-se, em especial, a organização da própria comunidade por meio da Associação Futuro Melhor, que promove, historicamente, levantamentos e cadastros das famílias, assembleias e debates para deliberarem sobre os assuntos da comunidade. Há, portanto, um histórico de participação social que deve ser continuado e respeitado.

## 6.1 A partir dos #AtingidosporPPP, diversas entidades e a comunidade ganham um edital do CAU para elaborar um plano de regularização urbanística

Em dezembro de 2021, a comunidade Futuro Melhor, com alguns apoiadores,<sup>38</sup> conseguiu vencer, em primeiro lugar da região Sudeste e terceiro do Brasil, o Edital de Chamamento Público do CAU/BR nº 5/2021, de apoio à assistência técnica para habitação de interesse social, elaboração de um Plano Popular para o Futuro Melhor envolvendo leituras e propostas de urbanização e regularização urbanística para seu território.<sup>39</sup>

As assessorias que coordenam o projeto são a FIO Assessoria Técnica Popular, de arquitetura especializada, e a assessoria jurídica do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, além do envolvimento de diferentes técnicos, como a arquiteta Tereza Herling<sup>40</sup> e o engenheiro civil Celso Carvalho.<sup>41</sup> A seguir, é apresentado um texto síntese elaborado pela FIO Assessoria Técnica Popular elencando as etapas já realizadas e as constatações que dão embasamento para a intervenção prevista, que deve ser finalizada no próximo mês.

Considerando seu processo participativo e democrático, esta se mostra como *a alternativa que de fato permite o exercício do direito social à moradia e assegura*

<sup>38</sup> Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), Núcleo São Paulo do BrCidades e Pastoral da Moradia de São Paulo.

<sup>39</sup> Ver Termo de Fomento CAU/BR nº 009/2021.

<sup>40</sup> Tereza Herling é arquiteta, professora do Mackenzie, e atuou como consultora em políticas públicas urbanas e habitacionais para o Banco Mundial e a Citiese Alliance, além de ter sido secretária adjunta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em São Paulo (2013-2016).

<sup>41</sup> Celso Santos Carvalho é engenheiro civil, especialista em Infraestrutura Sênior do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão aposentado. Tem experiência na área de gerenciamento de riscos geotécnicos, regularização fundiária e gestão pública, atuando principalmente nos seguintes temas: análise de riscos, regularização fundiária, monitoramento de programas e administração pública. É mestre e doutor pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e foi professor no Departamento de Estruturas e Engenharia Geotécnica da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo no período de 23.04.1990 a 06.10.2011.

a *participação democrática* para as pessoas e famílias que terão suas vidas diretamente afetadas pelo projeto de urbanização.



Colagem do Parque Linear Córrego do Bispo – Regularização Fundiária, desenvolvido por FIO Assessoria Técnica Popular. Outubro de 2022.

### **O PLANO POPULAR PARA O FUTURO MELHOR**

por FIO Assessoria Técnica Popular, outubro de 2022

O **Plano Popular para o Futuro Melhor** é um projeto que já está em fase final (previsão de término para dezembro de 2022) e envolveu etapas de diagnóstico socioeconômico, diagnóstico comunitário, estudos fundiários, urbanístico e habitacional, estudo de riscos socioambientais e a indicação das intervenções urbanísticas necessárias. O plano vem sendo desenvolvido de forma participativa, com intensa participação popular, realizadas através de diversas oficinas, encontros, debates com a comunidade.

Em termos gerais, propõe a realização do direito à moradia através da regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e urbanização, garantindo a posse, respeitando o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas, evitando remoções arbitrárias e qualificando o espaço urbano, com a adequação ambiental e social do espaço construído. Dessa forma, preserva os vínculos socioespaciais com o território. Para sua efetivação exige uma combinação entre intervenções públicas de infraestrutura urbana e titulação de terra, conforme exigência legal. A partir dos levantamentos de campo, constatou-se que:

→ **As famílias residentes na Comunidade Futuro Melhor não serão contempladas pelo modelo econômico da PPP Habitacional Municipal.** O levantamento socioeconômico amostral realizado em 2022 com 653 famílias<sup>42</sup> mostra que 63,7% das famílias não têm emprego formal, 48,8% declaram ter restrição de

<sup>42</sup> O levantamento possui 45 perguntas e foi construído de forma conjunta entre técnicos, apoiadores e moradores com o objetivo de atualizar os dados socioeconômicos e de moradia das famílias, além de obter informações sobre a infraestrutura local.

crédito, mostrando que 59,5% da comunidade não se enquadraria nas regras para obter a moradia via Parceria Público Privada Habitacional.

→ **As edificações e infraestrutura existentes estão consolidadas e devem ser melhoradas**, evitando a remoção de 86% da comunidade proposta pela PPP, uma ação muito impactante fisicamente e socialmente. Constatou-se o alto grau de consolidação da comunidade no tocante ao tipo de construção (83,7% de alvenaria), e existência de infraestrutura urbana, como acesso à água (91%) e à energia elétrica (99,3%). É alto o tempo de permanência, 45,2% das famílias residem há mais de 20 anos e 30,7% há pelo menos 10 anos. Assim, o projeto de urbanização integrada se apresenta como uma solução de menor impacto socioambiental, para os moradores e para o território.

→ **A preservação do Córrego do Bispo e seus afluentes é uma pauta prioritária da Comunidade Futuro Melhor.** É possível harmonizar a consolidação do uso habitacional e a sensibilidade ambiental da área, considerando a lei de regularização fundiária em faixa de APP em áreas com altas interferências antrópicas<sup>43</sup>, desde que haja melhorias das condições ambientais, como por ex., soluções para o afastamento do esgoto e demais ações relacionadas a saneamento básico em um projeto de urbanização. Além disso, o Plano Popular defendido pelos moradores da comunidade, prevê a implantação de parque linear com equipamentos esportivos e culturais nas margens do Córrego do Bispo e seus afluentes, se estendendo também para a área de proteção sobre as torres de transmissão de energia da empresa CTEEP (Ver imagem que abre o box).

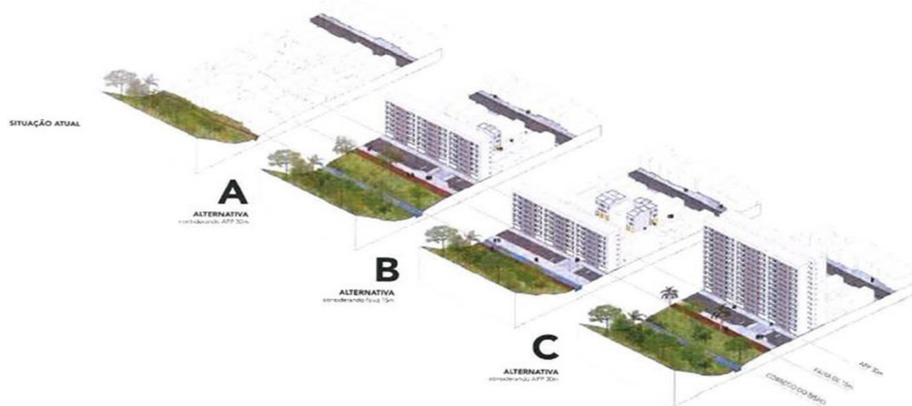
→ **É possível eliminar o risco com o mínimo de remoções de moradias.** O Relatório de Análise de Riscos Socioambientais e Proposições de Intervenções de Melhoria da Segurança, elaborado pelo eng. Celso Carvalho, demonstrou que a ocupação não apresenta impedimentos para a regularização fundiária, contrapondo a proposta de remoção em grandes proporções proposta pela PPP. O relatório indica medidas de segurança de caráter definitivo. Entre as soluções propostas estão: a canalização dos afluentes, a implantação de sistema de micro reservatórios, escadas de descida d'água, poços de visitas e bocas de lobo. Além da implantação de um parque linear ao longo do Córrego do Bispo, com a função de servir de área pública de lazer nas épocas secas e de área de contenção de cheias nas épocas chuvosas. As obras podem exigir reformas e reassentamentos pontuais, que serão dimensionados na proposta de urbanização da Comunidade.

<sup>43</sup> Lei nº 13.465/2017.

## 7 Desconsiderando o processo em curso, a PPP aterrissa com uma proposta...

Apesar da relevante mobilização desenvolvida pela comunidade e apoiadores, o avanço da PPP ignorou os processos em curso, e a concessionária e a prefeitura apresentaram três propostas elaboradas sem qualquer diálogo com as comunidades, que envolvem a construção de unidades habitacionais verticais cuja construção exige a remoção de muitos domicílios, em percentual correspondente a 81,5% (alternativa A), 55,1% (alternativa B) ou 86% (alternativa C) para fora da área do entorno do Córrego do Bispo.<sup>44</sup>

Figura 10 – Imagens das propostas da concessionária apresentadas pela prefeitura como propostas para a PPP, obtidas a partir de ofício. O projeto inteiro foi apresentado, mas até agora não foi discutido com a comunidade



As três alternativas oferecidas pela municipalidade são muito impactantes, tanto fisicamente como socialmente, e desconsideram em absoluto a reivindicação histórica, a luta da comunidade pela permanência de suas moradias e urbanização da área e os processos democráticos de elaboração de plano que já estão em curso.

### 7.1 Conselho Gestor de ZEIS está sendo montado depois que o projeto foi elaborado, e não o contrário, como exige a lei

O processo de constituição e de funcionamento do conselho gestor, se servir apenas para legitimar o projeto da PPP em curso e as remoções previstas,

<sup>44</sup> As três alternativas de projetos para implantação do Lote 12 da PPP foram apresentadas pela municipalidade em resposta a ofício encaminhado pela Defensoria Pública.

desrespeitará a participação democrática e os direitos de permanência das comunidades englobadas pela PPP.

Tudo indica, até o momento, que é este o plano da prefeitura: a constituição do conselho gestor para a área está se dando após a definição do projeto de implantação da PPP, da efetiva contratação da empresa vencedora do edital, e da criação de projetos que desconsideram a manifestação sistematicamente pronunciada pelos moradores da área, associações, representantes de ONGs que atuam na região, uníssonos no sentido de que a regularização fundiária é a medida que se impõe.

Da forma como se encontram previstas a portaria de deflagração do processo eleitoral e a respectiva minuta de regimento interno para o conselho gestor, os parâmetros legais impostos à deliberação do Conselho Gestor de ZEIS 1 previstos no PDE de São Paulo também estão sendo desconsiderados. Para garantia dos direitos da população moradora de ZEIS 1, é necessária a previsão expressa dos parâmetros mínimos e limites das propostas de urbanização que podem ser deliberadas, bem como de instrumento capaz de assegurar a efetiva participação da população efetivamente atingida pelo projeto, sob risco da sua sub-representação, conforme já descrito anteriormente neste documento.

## **7.2 Mesmo antes de se formar um Conselho Gestor de ZEIS, já existe um processo participativo de planejamento do território, mostrando que a experiência democrática não se limita aos processos no âmbito dos espaços institucionais colegiados**

A experiência democrática não se limita aos processos de formação de colegiados, tampouco às decisões, tomadas pela maioria dos representantes nesses fóruns, mas envolve um processo contínuo de formação e participação direta e indireta, que envolve a apresentação e publicização de informações, dados, estudos e argumentos por parte do poder público e de diferentes atores sociais, e debates públicos, que envolvam contraposição de ideias e argumentos por meio de diferentes técnicas e instrumentos, como oficinas, audiências públicas, entre outros. Assim, o Conselho Gestor de ZEIS não deve ser o único instrumento participativo disponibilizado aos moradores e às moradoras da Futuro Melhor e entorno. Deve ser complementado por outros instrumentos de participação previstos na legislação urbanística.

Em especial, as decisões não devem ser tomadas apenas por representantes no âmbito do conselho gestor, mas também diretamente por meio de consultas públicas, audiências públicas, oficinas e capacitação.

Os participantes do debate têm pontos de partida bastante discrepantes. De um lado, há representantes do poder público, cercados de todas as informações produzidas e movidos por orientações políticas. Essa “superioridade técnica” pode gerar “pontos de não discussão” e limitar substancialmente a participação das demais categorias. Os representantes da sociedade civil, principalmente profissionais, pesquisadores e professores, podem fazer o contraditório técnico, caso tenham esse conhecimento, e envolver-se em uma rede interinstitucional de apoio aos moradores. E, ainda, os saberes populares formados pelos moradores, decorrentes do vínculo com o território, são igualmente valiosos para o processo deliberativo. Por outro giro, a disparidade entre os participantes não é apenas técnica, mas também política. Daí a importância também de coletivos, movimentos e redes populares, no apoio dos moradores. Não se pode olvidar o direito da população à ATHIS.

### 7.3 Debate público: aprofundando a deliberação

Os fins previstos para as áreas demarcadas como ZEIS, conforme sua tipologia, podem ser alcançados de diversas formas pelo Executivo. A PPP não é eleita pela legislação como o instrumento prioritário para incidência em ZEIS 1. Seu emprego deve ser justificado, e a complexidade das situações previstas para a demarcação de perímetros como ZEIS 1 exige cautela na escolha da PPP, em especial porque funciona em uma lógica muito semelhante à dos mercados imobiliário e financeiro.

A incidência da PPP em um perímetro demarcado como ZEIS 1 complexifica o dever geral específico de justificação da autoridade competente sobre a adoção da modalidade contratual-administrativa. Essa complexificação decorre, em parte, da vocação territorial dos perímetros demarcados para o alcance de determinadas finalidades e de cenários realísticos-ideais, como a moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, a recuperação ambiental, a regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, a provisão de novas habitações de interesse social (HIS) e habitações de mercado popular (HMP), etc.

A justificação pela adoção da modalidade contratual-administrativa consistente em PPP, quando incidente em ZEIS 1, deve ser norteadada por questões específicas, de modo a demonstrar que é a solução interventiva mais adequada, em comparação a tantas outras possíveis, para o atendimento habitacional da população de baixa renda moradora no território demarcado como ZEIS.

Caso a PPP, por sua dinâmica, tenha por condão a expulsão dessas populações desse território, especialmente aquelas bastante empobrecidas e precarizadas, absolutamente desprezadas pelas instituições financeiras e, por isso, impedidas de acessar financiamentos imobiliários, não deverá ser adotada. Esse juízo não será de conveniência e oportunidade, por não está na margem de discricionariedade

da administração pública a descaracterização do território vocacionado ao alcance de determinados interesses públicos, definidos pela legislação. O juízo será de legalidade. Em outras palavras, a depender da realidade do território e do enraizamento nele de relações e afetos, bem como seu direcionamento legal para a realização de interesse público e alcance de cenários idealizados, a PPP não será uma opção possível.

## 7.4 Permanência dos moradores no território: aprofundando a proteção

A decisão, seja do poder público, seja do próprio conselho gestor, encontra limites relacionados à proteção de grupos vulneráveis (normalmente vinculados a elementos de legalidade) ou mesmo à priorização na promoção dos direitos e interesses desses grupos (normalmente relacionados a elementos de razoabilidade/proporcionalidade).

O plano de urbanização e o projeto de intervenção em perímetros de ZEIS encontram barreiras importantes em relação à sua margem de deliberação, que é o atendimento à vocação territorial do perímetro demarcado como ZEIS pela legislação municipal conforme a tipologia específica. A significação dessas tipologias e seus objetivos explícitos demarcam um direcionamento desse território ao atendimento dos direitos e interesses da população vulnerável/precarizada.

Uma evidente diretriz da decisão do conselho gestor e do poder público é a compatibilidade do projeto de urbanização ou de intervenção com a vocação territorial atribuída pelo Plano Diretor, que especifica, em última análise, a função social daquelas propriedades urbanas e do perímetro em seu conjunto. Esse é um limite da decisão majoritária, cujo transpasse poderá gerar o acionamento de mecanismos contramajoritários, ou seja, a atuação, judicial e extrajudicial, dos órgãos de controle (Defensoria Pública e Ministério Público).

## 7.5 Recomendações para garantia dos direitos dos moradores da Futuro Melhor e de todas as ZEIS 1 e 3 ocupadas de São Paulo

Diante de todo o exposto, elencamos aqui pontos que sintetizam parâmetros mínimos para guiar o processo de constituição e condução do Conselho Gestor de ZEIS 1, que será responsável por discutir e deliberar sobre o plano de urbanização:

- (i) quanto à composição e condução do conselho gestor:
  - respeito à composição tripartite;
  - vedação à representação dos proprietários registrários da área;

- criação de mecanismos que garantam a igualdade de participação entre os membros do Conselho Gestor de ZEIS (remuneração dos representantes eleitos, disponibilização de apoio técnico e jurídico, previsão de formas adicionais de participação);
  - previsão de formas complementares de participação;
- (ii) quanto ao conteúdo da deliberação do conselho gestor:
- respeito à vocação territorial da ZEIS 1;
  - vedação a projetos que não estejam vinculados ao plano de urbanização,
  - vedação a projetos que promovam remoções sem garantir a permanência da população atingida.

## Referências

ALMEIDA, Isadora Marchi de. *Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos*. 2020. 280 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. PPPs Habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende aos removidos. 2020. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Eds) *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*. Observatório de Remoções: Relatório bianual 2019-2020, p. 131-156 (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

ASSOCIAÇÃO FUTURO MELHOR. *Contagem de moradores - 2020*. São Paulo: Associação Futuro Melhor, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-4pCNteh-aPOMLuhdcnoGTF8ieSetdgF/view?usp=sharing>. Acesso em: 11 out. 2022.

BIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paula Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-164, jan./jun. 2019.

- CALAVITA, N.; MALLACH, A. *Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). *Parcerias Público-Privadas*. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- COHAB-SP. *Cohab-SP será responsável pela concessão da PPP que irá construir 34 mil moradias na capital*. São Paulo: COHAB-SP, 2018. Disponível em: <http://cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=3396>. Acesso em: 18 out. 2022.
- CYMBALISTA, R. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (Org.). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- FERREIRA, J. S.; MOITSUKE, D. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). *Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: AnnaBlume; Instituto Pólis; PUCCAMP, 2007.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- HUNGARO, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada: a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- IZAR, P. Can public-private partnerships help achieve the right to the city in Brazil? The case of Casa Paulista program in São Paulo. *Journal of Urban Affairs*, 2019. DOI: 10.1080/07352166.2019.1654895.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.
- LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. *Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel*. 09 abr. 2020a. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-docampos-elisios-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. *Lançamento da campanha Atingidos pela PPP*. 04 set. 2020b. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lançamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- LESSA, Marília Rollemberg; PERES, Ursula Dias. No labirinto das contas públicas: quem controla as PPPs? *Novos estudos CEBRAP*, jun. 2018. São Paulo: UOL, 2018.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MENDONÇA, P. H. R. Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros. *Anais do XVII Enanpur*. São Paulo, ANPUR, maio 2017.
- MENDONÇA, P. H. R. *A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das parcerias público-privadas de habitação na região metropolitana de São Paulo*. Relatório final de pesquisa de iniciação científica. São Paulo: FAPESP, 2018.
- MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de 'serviço público', 'serviço de relevância

pública' e 'serviços de exploração econômica' para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PALLADINI, G. *Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista*. Dissertação (mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat. São Paulo: FAUUSP, 2018. 158 p.

PEREIRA, A. L. dos S.; PALLADINI, G. M. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. *Cadernos Metrôpole*, v. 20, n. 43, 2018, p. 879-903.

PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Para avançar em projeto, comunidade Futuro Melhor deverá escolher perfil das obras*. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=152203>. Acesso em: 06 out. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Prefeitura autoriza contratação dos vencedores da primeira PPP da habitação da cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Especial de Comunicação, 2019. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-autoriza-contratacao-dos-vencedores-da-primeira-ppp-da-habitacao-da-cidade-de-sao-paulo>. Acesso em: 17 out. 2022.

ROLNIK, Raquel. Urbanização a conta-gotas. *Versus Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ*, n. 2, p. 28-30, ago. 2009.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. 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/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 11 out. 2022.

SANTORO, P. F.; BORRELLI, J. F. S. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à cota de solidariedade. In: *XVI ENANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. et al. (Eds.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018a.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. Destruir terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo. In: *Anais*. São Carlos: IAU/USP, 2018b. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G1-final.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos. In: ROLNIK, R. et al. (Eds.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018c.

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. (Eds.). Public Private Partnerships in São Paulo downtown and housing rights violations promoted by the State and corporations. *LabCidade FAUUSP*, SOMO, final report, 2020.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Luiz Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.
- VILLELA, F.; ROLNIK, R.; SANTOS, R. A.; LINS, R. D. Permanent transitoriness and housing policies: inside São Paulo's low-income private rental market. *Radical Housing Journal*, v. 1, n. 2, p. 27-43, 2019.
- UNGARETTI, Débora; CASTRO, Ulisses; SANTORO, Paula Freire. *PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrencia-e-novas-ameacas-de-remocao/>. Acesso em: 18 out. 2022.



## Instruções para os autores

A *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, ISSN 2447-2026, tem por objetivo oferecer trabalhos com visões críticas e aprofundadas sobre temas atuais do Direito Urbanístico Brasileiro, contemplando a multiplicidade das questões que afetam as cidades. Congrega artigos de doutrina nacional e estrangeira e reflexões sobre a aplicação da legislação, o posicionamento dos Tribunais, as relações entre Direito e políticas urbanas, bem como as práticas inovadoras na área. As propostas de artigos para edição na *RBDU* deverão ser enviadas para [conselhorevistas@editoraforum.com.br](mailto:conselhorevistas@editoraforum.com.br). Os trabalhos deverão ser acompanhados dos seguintes dados: nome do autor, sua qualificação acadêmica e profissional, endereço completo, telefone e *e-mail*.

Os trabalhos para publicação na *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU* deverão ser *inéditos* e para publicação *exclusiva*. Uma vez publicados nesta revista, também poderão sê-lo em livros e coletâneas, desde que citada a publicação original. Roga-se aos autores o compromisso de não publicação em outras revistas e periódicos.

Os trabalhos deverão ser redigidos em formato Word, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados. O tamanho do papel deve ser A4 e as margens utilizadas idênticas de 3 cm. Número médio de 15/30 laudas.

Os textos devem ser revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação científica. A escrita deve obedecer às novas regras ortográficas em vigor desde a promulgação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a partir de 1º de janeiro de 2009. As citações de textos anteriores ao Acordo devem respeitar a ortografia original.

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, contendo: título do artigo (na língua do texto e em inglês), nome do autor, filiação institucional, qualificação (mestrado, doutorado, cargos etc.), resumo do artigo, de até 200 palavras (na língua do texto e em inglês – *abstract*), palavras-chave, no máximo 5 (na língua do texto e em inglês – *keywords*), sumário do artigo, epígrafe (se houver), texto do artigo, preferencialmente dividido em itens e capítulos, e referências. O autor deverá fazer constar, no final do artigo, a data e o local em que foi escrito o trabalho de sua autoria.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de itálico, evitando-se o negrito e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou

tradutores; as citações textuais longas (mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo esquerdo de 2cm (alinhamento justificado), utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem itálico. As expressões em língua estrangeira deverão ser padronizadas, destacando-as em itálico. O uso do *op. cit.*, *ibidem* e do *idem* nas notas bibliográficas deve ser evitado, substituindo-se pelo nome da obra por extenso.

Caso a publicação tenha imagens, enviar em arquivo separado, no tamanho natural que será utilizado, em alta resolução (300 dpi), em arquivos de extensão .jpg, .tif, .eps, ou arquivos do Photoshop (.psd), formato vetorial CorelDRAW (.cdr) ou Adobe Illustrator (.ai).

A Revista reserva-se o direito de aceitar ou vetar qualquer trabalho recebido, de acordo com as recomendações do seu Corpo Editorial, como também o direito de propor eventuais alterações.

A análise dos trabalhos recebidos obedece a duas etapas. Primeiramente, em caráter preliminar e prejudicial da avaliação por sistema de *double blind review*, os textos são analisados por ao menos um dos Coordenadores da Revista ou em conjunto com algum integrante do Corpo Editorial, caso os Coordenadores julguem necessário, visando a verificar sua adequação à linha editorial, aos objetivos da Revista e de seus Coordenadores; nesta fase são verificados aspectos como o ineditismo, possível impacto na área e o potencial de aderência e contribuição para avançar nas linhas editoriais de interesse da Revista.

Os originais aprovados nessa primeira análise serão encaminhados para apreciação de dois pareceristas externos (com titulação acadêmica idêntica ou superior à informada pelo autor – preferencialmente), assegurada a garantia do anonimato, segundo os critérios do sistema *blind review*, levando em conta aspectos e critérios indicados pela Revista e pela Área de avaliação no Qualis.

Os trabalhos recebidos e não publicados não serão devolvidos. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação dos trabalhos. O autor receberá gratuitamente um exemplar da revista com a publicação do seu texto.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Eventuais dúvidas poderão ser aclaradas pelo telefone (31) 99412.0131 ou pelo *e-mail* [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br).