

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 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’”¹ por meio de “trabalho não-pago, isto é, supertrabalho”,² 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.³

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)⁴ que se dedicaram à elaboração

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

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

³ 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.

⁴ 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”⁵ 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.

⁵ 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,⁶ 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

⁶ 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.⁷

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

⁷ 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.⁸

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.⁹

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”.¹⁰ 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

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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”.¹¹ 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

¹¹ 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”.¹² 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 entrar 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”.¹³ 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

¹² 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.

¹³ 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.¹⁴

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

¹⁴ 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)

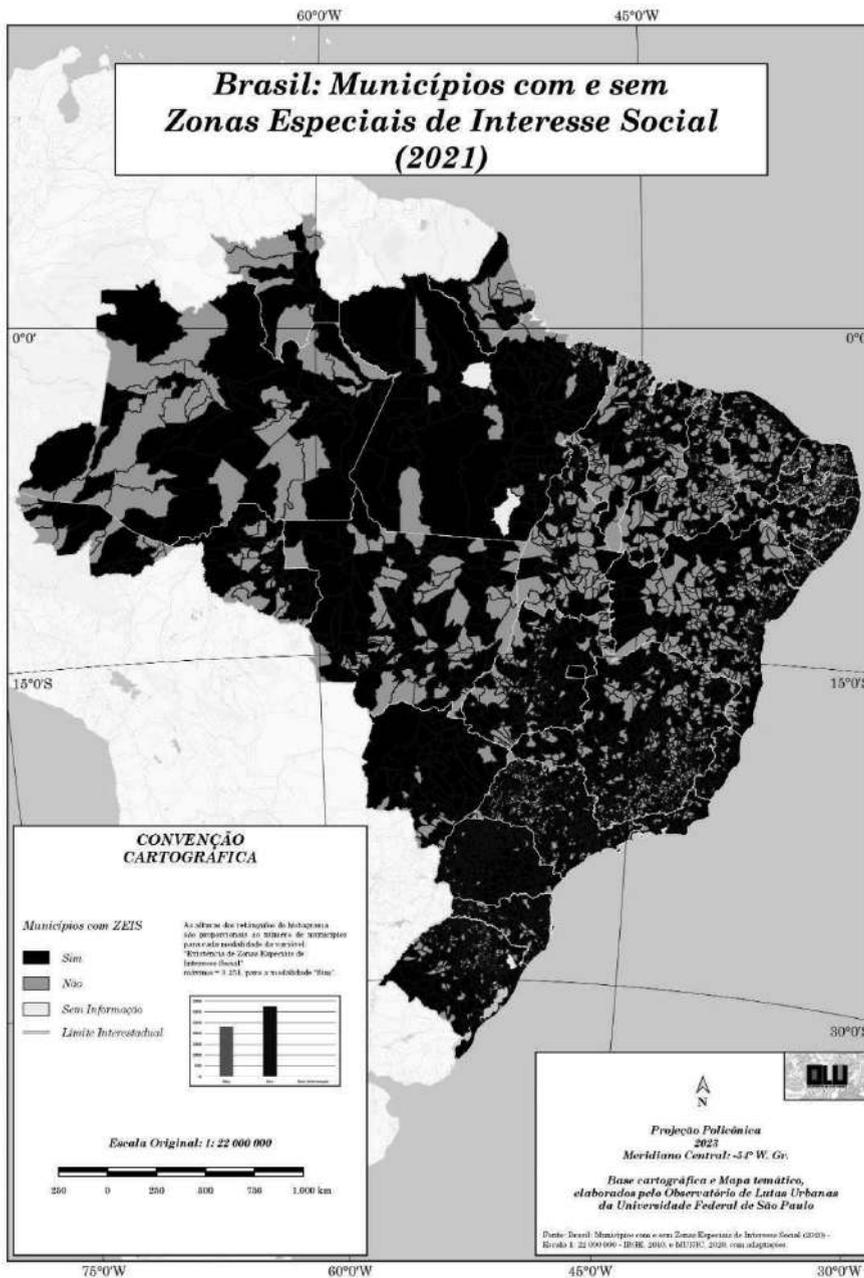
| Macrorregiões | Total de municípios em 2018 | Nº de municípios com ZEIS em 2018 | % sobre total de municípios em 2018 | Total de municípios em 2021 | Nº de municípios com ZEIS em 2021 | % sobre total de municípios em 2021 |
|---------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 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,¹⁵ 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”.¹⁶

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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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. 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

| Macrorregiões | Nº de municípios com ZEIS em 2018 | Nº de municípios com ZEIS integrante de PD em 2018 | % sobre nº de municípios com ZEIS em 2018 | Nº de municípios com ZEIS em lei específica em 2018 | % sobre nº de municípios com ZEIS em 2018 |
|----------------------|--|---|--|--|--|
| 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% |

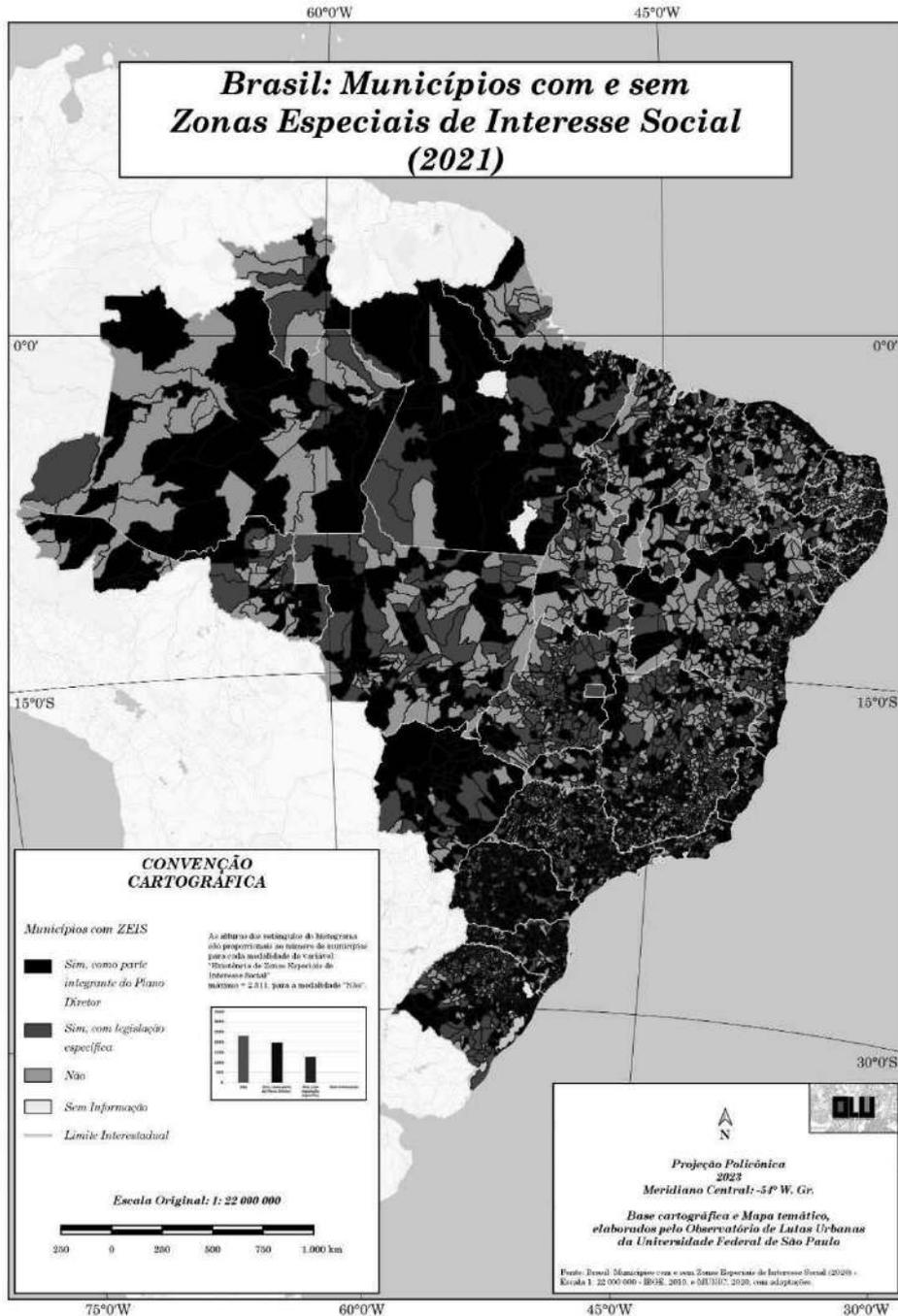
(Continuação)

| Macrorregiões | Nº de municípios com ZEIS em 2021 | Nº de municípios com ZEIS integrante de PD em 2021 | % sobre nº de municípios com ZEIS em 2021 | Nº de municípios com ZEIS em lei específica em 2021 | % sobre nº de municípios com ZEIS em 2021 |
|----------------------|--|---|--|--|--|
| 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, 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 em 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 em 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 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.

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
