

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. 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. 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. 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. 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
