

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

**Revista Brasileira de  
DIREITO URBANÍSTICO**

# RBDU

**Edição especial – Dossiê ZEIS**

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

# Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

## RBDU | DOSSIÊ ZEIS

### Coordenação Geral

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

### Coordenação Dossiê ZEIS

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

### Conselho Editorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Comitê de Pareceristas desta Edição

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

© 2023 Editora Fórum Ltda.

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

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

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

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

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

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

CDD: 347.81  
CDU: 349.44

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

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

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

# Sumário

Dossiê ZEIS: Introdução

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

## **DOCTRINA**

ARTIGO INTERNACIONAL

SEÇÃO I – ARTIGO INTERNACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### SEÇÃO III – PANORAMA NACIONAL E NOS MUNICÍPIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### SEÇÃO IV – DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

A experiência das ZEIS em Curitiba: plataforma de direitos?

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

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

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

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

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

## NOTA TÉCNICA

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

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

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