



## AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS E A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

### ROSANA YAMAGUTI

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas; Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão de Território. Alameda da Universidade, s/n, Anchieta, São Bernardo do Campo – SP – CEP: 09606-045  
<https://orcid.org/0000-0003-2918-3296>  
E-mail: [r.yamaguti@ufabc.edu.br](mailto:r.yamaguti@ufabc.edu.br)

Recebido: 28/09/2023

Aprovado: 15/02/2024

### ROSANA DENALDI

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas; Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão de Território. Alameda da Universidade, s/n, Anchieta, São Bernardo do Campo – SP – CEP: 09606-045  
<https://orcid.org/0000-0001-6463-4457>  
E-mail: [rosana.denaldi@ufabc.edu.br](mailto:rosana.denaldi@ufabc.edu.br)

## RESUMO

Considerando as expectativas geradas em torno dos instrumentos do Estatuto da Cidade quanto ao seu potencial para redução das desigualdades urbanas, este artigo objetiva refletir sobre os impasses em torno das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) demarcadas sobre imóveis vazios ou subutilizados e traçar um panorama inicial de sua regulamentação e aplicação, iluminando o potencial desse instrumento para a reserva de áreas adequadas à produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre a legislação correlata, observou-se que a formulação e a aplicação do instrumento variaram de acordo com os diferentes contextos e atores envolvidos. Os casos estudados demonstram que sua viabilização depende de fatores como (i) forte atuação do poder público e dos movimentos sociais na formulação e aplicação do instrumento; (ii) regramentos que direcionem sua destinação à demanda prioritária; (iii) associação com outros instrumentos do Estatuto da Cidade (EC) que potencializem sua viabilização; (iv) existência de financiamento subsidiado para a produção habitacional de interesse social; e (v) controle da destinação das unidades produzidas.

Palavras-chave: Zonas especiais de interesse social. Habitação de interesse social. Estatuto da cidade. Instrumentos urbanísticos. Legislação urbanística.

## ABSTRACT

Considering the expectations that have been generated around the instruments of the City Statute in terms of their potential to reduce urban inequality, this article aims to reflect on the impasses around the Special Social Interest Zones (SSIZ) allocated in vacant or underutilized real estate and provide an initial overview of its regulation and application, highlighting the potential of this instrument for reserving adequate areas to the delivery of Social Interest Housing (SIH). With a bibliographic review and documentary research on related legislation, it was found that the design and the implementation of the instrument varied depending on the different contexts and actors involved. The studied cases show that its viability depends on factors such as (i) strong participation of the public power and the social movements in the instrument formulation and application; (ii) regulations that address its allocation to priority demand; (iii) association with other instruments of the City Statute (CS), which enhance its viability; (iv) existence of subsidized financing for social housing production; and (v) destination control of the units produced.

Keywords: Special social interest zones. Social housing. City statute. Urban planning instruments. Urban legislation.



## INTRODUÇÃO

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se consolidaram como um dos principais instrumentos urbanísticos para enfrentar os problemas decorrentes da histórica restrição de acesso à terra pelas parcelas mais pobres da população no Brasil. Elas surgem na década de 1980, na lógica da Nova Escola do Urbanismo (MARIATO, 2014), inicialmente demarcadas sobre assentamentos precários e visando sua urbanização e regularização (ZEIS de ocupação). A partir da década de 1990, elas passam a ser aplicadas em imóveis vazios ou subutilizados, com a pretensão de auxiliar na redução das desigualdades urbanas por meio da constituição de um estoque fundiário que garantisse a reversão de terras vazias com boa localização para a provisão de Habitação de Interesse Social (HIS), da regulação do preço da terra e do aumento da produção de HIS pelo mercado (FERREIRA; MOTISUKE, 2007; SANTO AMORE, 2013).

A incorporação das ZEIS ao Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257/2001, reforçou as expectativas em torno do instrumento. O EC regulamentou o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal (CF) de 1988, instituindo uma nova ordem jurídico-urbanística baseada no neoinstitucionalismo e no planejamento colaborativo, com a institucionalização da participação popular na política urbana e a limitação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, facultando ao poder municipal a possibilidade de exigir o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios (KLINK; DENALDI, 2015; MARIATO, 2014). O conteúdo dessa lei foi, em grande parte, resultado da luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cuja atuação é associada à trajetória de construção do direito à cidade no Brasil (CAFRUNE, 2016).

Assim, em que pese o papel do zoneamento como instrumento de controle social e econômico, que possibilita a máxima exploração do lote urbano (MANCUSO, 1980), as ZEIS podem ser interpretadas sobre duas óticas: como uma subversão ao zoneamento, adequando-o às pautas do MNRU, de caráter reformista;

ou como instrumento que serve à lógica capitalista ao possibilitar a resolução antecipada de conflitos, estabelecendo previamente as regras vigentes sobre essas áreas e indicando uma possibilidade futura de atendimento às demandas sociais.

A implementação das ZEIS ocorreu de maneira diversa, a depender do contexto de cada município, o que constitui parte do impasse em relação à aplicação dos instrumentos do EC. Segundo Brajato e Denaldi (2019), esse impasse não se limita à dificuldade de tirar os instrumentos do papel, mas também ao alcance das finalidades associadas ao ideário da reforma urbana, quando aplicados. Souza, Klink e Denaldi (2020, p. 208) entendem que “o ‘urbanismo progressista’ caiu numa armadilha metodológica ao atribuir forças inerentes aos instrumentos” sem considerar que esses resultam de uma arena de disputa entre diferentes segmentos sociais, mediada pelo Estado, que não configura um bloco monolítico. Deve-se atentar, ainda, à desigualdade de poder econômico e político entre os diversos atores e aos consequentes limites do planejamento comunicativo-participativo (VILLAÇA, 2012), além da existência de projetos distintos de cidade disputando o sentido da aplicação desses instrumentos (BRAJATO, 2020).

Nesse contexto, o presente artigo produz um panorama da aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em municípios diversos a partir de pesquisa documental com trabalhos relacionados ao tema, iluminando o potencial, as limitações e os impasses relacionados ao instrumento.

### **Panorama da implementação das zeis de imóveis vazios ou subutilizados no brasil**

A produção desse panorama foi feita a partir de referências consolidadas na literatura e da realização de uma busca sistematizada a partir do termo “Zonas Especiais de Interesse Social” nas plataformas de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior (Capes)<sup>1</sup> e Scopus<sup>2</sup> e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações<sup>3</sup>, além de pesquisa da legislação envolvida, de modo a reunir casos que evidenciassem as possibilidades e as limitações de aplicação do instrumento para produção de moradia destinada à população de baixa renda.

A devida utilização das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados depende de uma conjunção de fatores, desde sua previsão no plano diretor até o direcionamento da produção nessas áreas à população de baixa renda. Os casos levantados serão abordados a partir de quatro pontos essenciais à efetivação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados: (a) a reserva de terra para produção de HIS; (b) o estabelecimento de regulamentos específicos direcionados à produção habitacional voltada a famílias de baixa renda; (c) a existência de financiamento subsidiado e seu direcionamento à produção de HIS em ZEIS; e (d) a associação com outros instrumentos previstos no EC.

### *Reserva de terra para produção de HIS*

Uma das principais expectativas associadas às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados era a formação de um estoque de terras com localização adequada, de modo a reverter a lógica de periferação da produção habitacional para a população de baixa renda. O conjunto de experiências levantado demonstra situações bastante distintas quanto à formação desse estoque, havendo casos em que (i) o instrumento não é autoaplicável e depende de legislação complementar para a demarcação de terras; (ii) foram demarcadas terras com localização inadequada ou em quantidade insuficiente para enfrentar o déficit habitacional; e (iii) o instrumento foi devidamente regulamentado, resultando na formação de um estoque de terras com localização adequada.

A pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), que analisou 526 municípios brasileiros entre 2001 e 2009, apontou que, dos 110 planos diretores que incluíram alguma referência às ZEIS em imóveis vazios ou subutilizados, apenas 47 demarcaram áreas com esse instrumento (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011). O município do Rio de Janeiro está entre aqueles que não tornaram o instrumento autoaplicável. A possibilidade de demarcação de Áreas de Especial Interesse Social em imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados é prevista desde o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar [LC] n° 16/1992) e foi mantida no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (LC n° 111/2011). Sua aplicação, todavia, ainda depende de lei específica que institui perímetros e parâmetros urbanísticos incidentes, o que teve pouco avanço no município (PINA; XIMENES; LUFT, 2023).

Entre os casos em que houve demarcação de terras com localização inadequada estão os municípios paulistas de Votuporanga e Piracicaba, além do Distrito Federal. Em Votuporanga, a demarcação de ZEIS foi adotada como motor de expansão imobiliária, articulada ao aumento do perímetro urbano, havendo situações de destinação dessas áreas a loteamentos voltados à classe média (CUCATO, 2017). No caso de Piracicaba, o instrumento foi instituído pela LC n° 186/2006, a qual estabelecia que sua localização deveria se dar em áreas previamente dotadas de infraestrutura, exigência depois suprimida pela LC n° 222/2008. Com isso, entre 2009 e 2012, criaram-se 21 perímetros de ZEIS-2, destinados a empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), sobre zoneamento definido como de Ocupação Controlada por Fragilidade

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 22 dez. 2022.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.scopus.com/home.uri>. Acesso em: 22 dez. 2022.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Ambiental, correspondente a regiões com as maiores vulnerabilidades sociais no município (BRAGA, 2016; GOULART; TERCI; OTERO, 2016). Já no Distrito Federal, embora o instrumento, estabelecido pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (LC nº 803/2009) na figura da Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais, tenha mostrado resultado eficaz para implantação de empreendimentos de interesse social pelo MCMV, sua demarcação se deu em áreas que reforçam o padrão de segregação social, espraiamento e blindagem do Plano Piloto para as camadas mais pobres (HOLANDA; PAULA, 2018; ROCHA; MELLO; REIS, 2020).

Curitiba, por sua vez, apresenta um instrumento análogo às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, mas com aplicação diversa. O Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS) foi instituído ainda na década de 1980, mas esteve associado à atuação da Companhia de Habitação Popular (COHAB), aplicado em terrenos já desapropriados, com localização periférica e cujo zoneamento originalmente não permitia o uso habitacional. Nos anos 2000, os SEHIS passaram a integrar o zoneamento da cidade (Lei 9.800/2000), permitindo sua demarcação sobre áreas ocupadas ou vazias. Todavia, manteve-se a possibilidade de transformação automática de áreas de atuação da COHAB em SEHIS, bem como sua adoção primordialmente para flexibilização de parâmetros, não havendo sequer exigência de produção de HIS nesses locais (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2023). Com a revisão do Plano Diretor, pela Lei nº 14.771/2015, foram estabelecidas três categorias de SEHIS, sendo uma de vazios. No entanto, essa distinção não foi rebatida na Lei de Zoneamento (Lei nº 15.511/2019), que apresentou poucas mudanças em relação à forma tradicional de aplicação do SEHIS. Nesse sentido, Polucha e Nascimento Neto (2023) entendem que os SEHIS apresentam pontos de aderência em relação às ZEIS, mas não são similares, sendo o instrumento curitibano aplicado para fins de flexibilização de parâmetros para viabilizar uma produção já programada.

Outro exemplo peculiar de desvirtuamento do instrumento se deu em Fortaleza. A demarcação das ZEIS-3 pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-

For/2009), pela Lei nº 62/2009, além de ter ocorrido em quantidade insuficiente para enfrentar os problemas habitacionais, previu um mecanismo de “autossabotagem”, permitindo que, por um período de cinco anos, um percentual desses terrenos fosse liberado para outros usos. Ademais, a definição de parâmetros depende de legislação específica ainda não instituída e não houve articulação com outros instrumentos que possibilitasse a redução da especulação imobiliária (BRASIL, 2016; MATTOS, 2017). Nesse sentido, destaca-se a falta de prioridade política na regulamentação das ZEIS-3, inviabilizando sua aplicação. Esse aspecto é reforçado em pareceres recentes de órgãos da prefeitura, nos quais são defendidas a não continuidade de incidência desse zoneamento ou a continuidade da liberação para outros usos, mesmo com o esgotamento do prazo legal, interpretações que ignoram a possibilidade de manutenção das ZEIS-3 nos terrenos restantes, sem que mais nenhuma área fosse liberada (MARIANO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

Em Belo Horizonte e em alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados incluiu a constituição de um estoque de terras com localização adequada, com potencial de auxiliar na redução do déficit habitacional. Precursor na implementação das ZEIS de ocupação, Belo Horizonte logrou implementar as ZEIS-2 sobre as áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas nas quais houvesse interesse público em promover programas habitacionais por meio da Lei nº 7.166/1996. Naquele momento, poucos polígonos foram demarcados e o estabelecimento de parâmetros específicos para essas áreas só foi ocorrer quase nove anos depois. O instrumento foi revisto em 2010 por meio da Lei nº 9.959/2010, sendo transformado nas Áreas de Especial Interesse Social 1 (AEIS-1), que se configuraram como um sobrezoneamento, com a possibilidade de instituição por meio de decreto. Relata-se a demarcação criteriosa dessas áreas, que considerou a base completa de terrenos vazios do município e adotou critérios como preservação de áreas ambientalmente relevantes e exclusão de áreas inadequadas à habitação (PAULA, 2018).

Já Diadema, São Paulo, foi o primeiro município a demarcar imóveis vazios ou subutilizados como ZEIS por meio do Plano Diretor de 1994 (LC nº 25/1994). As AEIS-1 incidiram sobre 73 perímetros, totalizando cerca de 0,4 km<sup>2</sup>, ou 3% do território da cidade, e foi acompanhada de forte atuação do governo local, resultando na aquisição de percentual significativo desse estoque de terras pelo município ou por movimentos de moradia (HEREDA et al., 1997). Segundo Baltrusis (2007), essa implementação foi articulada com as políticas de urbanização e regularização, possibilitando o desadensamento de áreas ocupadas, a interrupção do ciclo vicioso de surgimento de novas ocupações e a melhoria da qualidade urbana. Entretanto, a descontinuidade da atuação pública nos anos seguintes contribuiu com a promoção de empreendimentos irregulares, o desrespeito à lei de cadastramento dos beneficiários e a ampliação da especulação imobiliária (BALTRUSIS, 2007; REALI; ALLI, 2010).

No caso de Santo André, São Paulo, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foram instituídas em 1991, sem que houvesse demarcação de terrenos (Lei nº 6.864/1991). Em 2004, com a promulgação do Plano Diretor Participativo (PDP), por meio da Lei nº 8.696/2004, estabeleceram-se duas categorias do instrumento: as ZEIS-B, localizadas na Macrozona Urbana, e as ZEIS-C, localizadas na região central da cidade, no perímetro do Eixo Tamanduatehy, projeto urbano que tinha por objetivo a requalificação de antigas áreas industriais ao longo do rio Tamanduateí. Foram demarcados 46 perímetros de ZEIS-B e C, conformando um total de 1,5 km<sup>2</sup> de áreas com localização adequada (AFFONSO; DENALDI, 2012; DENALDI; FEITOSA, 2016).

No município de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Lei nº 13.430/2002) estabeleceu três categorias de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados – ZEIS-2, 3 e 4, com regramentos autoaplicáveis e demarcação, em conjunto com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) (Lei nº 13.885/2004), em cerca de 18,7 km<sup>2</sup>. Com a revisão do PDE (Lei nº 16.050/2014) e da LPUOS (Lei nº

16.402/2016), o estoque demarcado com esse instrumento foi ampliado para 34,5 km<sup>2</sup>, incluindo áreas demarcadas como ZEIS-5, uma nova categoria de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados que mantêm regramentos mais favoráveis à atuação do mercado.

Desse modo, a conformação de um estoque de terras bem localizadas associada à inclusão das ZEIS nos planos diretores não foi a regra na maioria das cidades estudadas, mas houve casos positivos, como o de Belo Horizonte e de municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

#### *Regramentos específicos direcionados à produção habitacional voltada a famílias de baixa renda*

Os regramentos relacionados às ZEIS definem o que pode ser construído nessas áreas, podendo estabelecer parâmetros de ocupação mais flexíveis e que possibilitem a viabilização de empreendimentos de interesse social. Além disso, devem ser associados à exigência de um percentual da produção para HIS, cuja conceituação, em geral, é vinculada a um padrão de tipologia habitacional (área máxima da unidade, número máximo de banheiros e vagas de estacionamento etc.) e ao teto de renda das famílias para as quais as unidades devem ser destinadas. A incorporação das ZEIS na legislação municipal sem tais definições as tornam ineficazes e pode ocasionar o desvirtuamento do instrumento para outros fins. Entretanto, Gonçalves e Costa (2023) apontam que as flexibilizações do instrumento, em especial quanto à ampliação de potenciais construtivos, favorecem sua captura pelo mercado imobiliário rentista, cuja produção não é voltada ao atendimento da demanda prioritária do déficit habitacional, composta por famílias com renda de até três salários mínimos.

Quanto à renda familiar a que se destina as ZEIS, pesquisa que avaliou a segunda geração de planos diretores pós-Estatuto da Cidade na Macrometrópole de São Paulo (que abrange cinco regiões metropolitanas e 174 municípios) identificou evolução na quantidade de municípios que estabeleceram essa conceituação, que passou de 23% na primeira geração de planos para

41% na segunda (SANTOS; BERNARDINI, 2022). No entanto, poucos municípios vincularam essas áreas à demanda prioritária.

Por cerca de quinze anos, Santo André e São Bernardo do Campo associaram a aplicação das ZEIS a um conceito adequado de HIS, voltado ao atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos (AFFONSO; DENALDI, 2012). Entretanto, em decorrência de pressões por parte dos empreendedores imobiliários, seus conceitos de HIS foram revistos. Em Santo André, a HIS foi estendida, em 2019, para famílias com renda de até seis salários mínimos (Lei 10.191/2019), e, em São Bernardo, em 2020, para famílias de até cinco salários mínimos (Lei 6.953/2020).

Em movimento inverso, o conceito de HIS em São Paulo foi inicialmente associado a famílias com renda de até seis salários mínimos (Lei nº 13.430/2002), direcionando a maior parte da produção de interesse social pelo mercado imobiliário ao teto desse conceito. Com a valorização real do salário mínimo, houve uma significativa mudança no perfil das famílias para as quais as unidades de HIS puderam ser destinadas, o que foi aproveitado pela iniciativa privada na estruturação de seus modelos de negócio (TANAKA, 2018; YAMAGUTI; DENALDI, 2020). Por isso, o conceito de HIS foi revisto em 2014 (Lei nº 16.050/2014), sendo dividido em duas categorias: HIS-1, voltada a famílias com renda de até três salários mínimos, e HIS-2, voltada a famílias com renda entre três e seis salários mínimos. Além disso, o PDE estabeleceu a exigência de destinação de área construída para HIS-1 nas ZEIS-2, 3 e 4, o que levou, em decorrência de pleitos do mercado, à criação das ZEIS-5, categoria na qual é mantida a condição anterior de destinação para as famílias com renda de até seis salários mínimos.

O município adota ainda o princípio da ampla permissividade de HIS (TANAKA, 2018) e oferece estímulos à produção desse tipo de unidade, incluindo a gratuidade de outorga onerosa do direito de construir e a majoração do coeficiente de aproveitamento máximo do lote, independentemente da demarcação como ZEIS. Yamaguti e Denaldi (2020) apontam que,

embora o número de empreendimentos de HIS fora das ZEIS seja superior, a incidência desse instrumento resulta em um maior número de unidades por empreendimento e influencia na combinação da HIS com outros usos residenciais e não residenciais.

Importante apontar, no entanto, que a devida conceituação de HIS e sua relação com as ZEIS devem ser acompanhadas do controle de destinação dessas unidades. Reportagem recente denunciou ilegalidades na comercialização de unidades HIS, com seu repasse a qualquer interessado, inclusive investidores, sem que haja controle por parte da prefeitura de São Paulo (CARDOSO, 2022).

#### *Existência de financiamento subsidiado e seu direcionamento para a produção de HIS em ZEIS*

A produção habitacional em ZEIS depende da existência de financiamento subsidiado, uma vez que os empreendimentos de HIS operam com taxas baixas de retorno, pouco atrativos à produção pelo mercado. Desde 2009, isso foi garantido pelo MCMV, responsável pela contratação, até 2020, de mais de 1,9 milhões de unidades destinadas à Faixa 1, correspondendo a um valor contratado de 97,4 bilhões de reais (CMAP, 2022). Em que pese essa destinação inédita de recursos à habitação para a população de baixa renda, o MCMV possibilitou um novo patamar de acumulação no setor imobiliário e a estruturação de um mercado específico voltado ao segmento econômico (FIX, 2011; MARI-CATO, 2014; ROLNIK, 2015; SHIMBO, 2010).

Cabe destacar que a localização dos empreendimentos em áreas demarcadas como ZEIS não se configurou em critério para a priorização de financiamentos e subsídios pelo MCMV. Além disso, o programa definiu um teto único de valor de venda da unidade, que desconsiderou o custo da terra, tornando mais rentável ao empreendedor privado a construção em áreas com pior localização. Nesse contexto, a atuação do poder público no direcionamento da produção habitacional para as ZEIS bem localizadas também é necessária para a devida efetivação dessas áreas.

Os municípios do Grande ABC, na RMSP, configuram exemplos positivos de uso dos recursos do MCMV para direcionamento da produção habitacional de interesse social para as ZEIS. Avaliação sobre o MCMV até o ano de 2014 nessa região apontou que os empreendimentos da Faixa 1 estavam majoritariamente localizados em áreas de ZEIS, parte delas bem localizadas, próximas a centralidades e a equipamentos públicos básicos (KLINK; FONSECA, 2016). Em Santo André, a implementação do instrumento foi acompanhada de uma política pública de aquisição de terras, o que possibilitou a viabilização de algumas dessas áreas previamente ao MCMV por meio da produção associada à urbanização de assentamentos precários, vinculada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ou da ação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) (AFFONSO; DENALDI, 2012). Com o MCMV, nove dos onze empreendimentos da Faixa 1, que correspondem a 92,7% das unidades habitacionais produzidas no município para essa faixa (2.262 unidades), estavam localizados nas ZEIS de vazios, principalmente em áreas de propriedade pública (AFFONSO; DENALDI, 2012; DENALDI; FEITOSA, 2016). Em Diadema, a totalidade das unidades pelo Faixa 1 do MCMV (1.582 unidades), além de 1.089 unidades contratadas correspondentes à Faixa 2, estavam nessa zona de uso (DENALDI; FEITOSA, 2016; JESUS; DENALDI, 2018). Já em São Bernardo do Campo, três empreendimentos do MCMV foram implantados nas ZEIS, dois deles destinados à Faixa 1 (1.360 unidades) e um à Faixa 3 (144 unidades) (DENALDI; FEITOSA, 2016; JESUS; DENALDI, 2018).

No caso de São Paulo, não foram encontrados estudos que cruzem dados do MCMV com as ZEIS, mas nota-se, tomando por base a produção na Zona Leste estudada por Yamaguti e Denaldi (2020), que, apesar da existência de incentivos para HIS em qualquer zona de uso do município, as ZEIS concentram a aprovação desse tipo de unidade: das 53.903 unidades HIS aprovadas até 2017, 41.903 se localizavam nessas zonas. A iniciativa privada tem importante participação nessa produção, sendo responsável pela aprovação de 32.301 unidades HIS, das quais 23.218 estão em

ZEIS. No entanto, presume-se, com base no teto do conceito de HIS, que apenas 1% do total de unidades aprovado em ZEIS por esse agente (3.427 de 34.617 unidades) foi voltado à demanda prioritária, estimativa que não considera o número de unidades financiadas pela Faixa 1 do MCMV. Por outro lado, há uma forte atuação do poder público nessas áreas, que soma 18.821 unidades aprovadas, das quais 17.849 seriam voltadas à demanda prioritária.

Houve ainda casos como o de Uberaba, Minas Gerais, onde, apesar da demarcação de ZEIS em áreas adequadas e em um cenário de existência de financiamento, os empreendimentos da Faixa 1 do MCMV foram executados em áreas mais periféricas, fora de ZEIS, devido à atuação das construtoras e dos proprietários de terrenos (SOARES et al., 2013).

#### *Associação com outros instrumentos urbanísticos*

A gestão das áreas demarcadas e a associação com outros instrumentos previstos no EC podem potencializar ou esvaziar a aplicação das ZEIS. Em Taboão da Serra, na RMSP, as ZEIS foram adotadas como base para o planejamento das intervenções públicas habitacionais, com ações envolvendo articulação de empreendedores de HIS, organização de demandas e de projetos de interesse dos movimentos de moradia, bem como a mobilização de diferentes programas e recursos disponíveis nas diversas esferas de governo (ROLNIK; SANTORO, 2013).

A combinação das ZEIS com o conjunto de instrumentos indutores da função social da propriedade (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios [PEUC] e seus sucedâneos) é vista como desejável para direcionar a utilização da propriedade ociosa ao atendimento das demandas de habitação (DENALDI et al, 2017). No caso de Santo André, a aplicação do PEUC foi iniciada em 2008, adotando-se um regime de monitoramento e articulação direta com os proprietários, induzindo a utilização das áreas vazias ou subutilizadas (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012). A notificação de áreas demarcadas como ZEIS de vazios contribuiu com a viabilização desse banco de terras e

resultou na adoção da dação em pagamento em dois imóveis, utilizados para empreendimentos financiados pelo MCMV para provisão habitacional vinculada à urbanização de assentamentos precários (BRAJATO, 2020; JESUS; DENALDI, 2018). No caso do município de São Paulo, houve priorização das ZEIS de vazios na aplicação do PEUC (COSTA; SANTORO, 2019), predominando casos de ação dos proprietários para dar uso aos imóveis notificados em ZEIS (BRAJATO, 2020). Já em São Bernardo do Campo, o PEUC foi utilizado como estratégia para alavancar a política habitacional, priorizando a notificação de imóveis gravados como ZEIS de vazios e a aquisição dessas áreas por cooperativas habitacionais por meio do MCMV-Entidades (BRAJATO, 2020).

Por sua vez, a sobreposição com Operações Urbanas Consorciadas (OUC), ou com outros projetos urbanos que resultam em intensificação da valorização do solo, pode inviabilizar as ZEIS. Considerando as taxas reduzidas de retorno dos empreendimentos voltados à demanda prioritária e a ausência de distinção quanto à localização no desenho dos programas de financiamento, os imóveis em ZEIS nessas áreas dependem, muitas vezes, de ação direta do poder público local para se viabilizarem. Isso pode ser visto, por exemplo, no perímetro da OUC Faria Lima, em São Paulo, onde se observa o surgimento de empreendimentos de HIS fora de ZEIS em decorrência da ausência de estoque para outros usos residenciais, enquanto as áreas demarcadas com esse instrumento não tiveram utilização.

A partir dos casos estudados, ressalta-se que a produção habitacional de interesse social em ZEIS depende não só da devida incorporação do instrumento nos planos diretores municipais, com a demarcação de estoque de terras e regramentos adequados, mas também da existência de políticas de financiamento subsidiado. Além disso, uma forte atuação dos governos locais para a gestão e a priorização dessas áreas é primordial, fomentando a articulação com outros instrumentos, a mediação de negociações ou a promoção direta, além da garantia de atendimento à demanda prioritária com o controle da destinação das unidades produzidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama da aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em municípios brasileiros evidenciou as diferenças na formulação e na aplicação do instrumento, a depender do contexto político e social e dos diferentes interesses envolvidos. A destinação de áreas bem localizadas para habitação social implica disputas e conflitos muitas vezes perdidos ou sequer enfrentados na formulação dos planos diretores (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011).

Além disso, a demarcação de ZEIS por si só não é garantia da viabilização dessas áreas para a população de baixa renda. A falta de detalhamento nas normativas federais deixou o desenho do instrumento a cargo de cada município, havendo casos de sua utilização para viabilização de áreas com parâmetros mais flexíveis para o mercado imobiliário. Mesmo quando a regulamentação das ZEIS é satisfatória, permanecem os conflitos e disputas em torno de sua aplicação, tornando constante a luta para a sua viabilização.

Evidencia-se que a produção de HIS em áreas adequadas demarcadas como ZEIS depende de uma conjunção de fatores, entre os quais: (i) forte atuação do poder público e dos movimentos sociais na formulação e na aplicação do instrumento; (ii) regramentos que direcionem sua destinação à demanda prioritária; (iii) associação com outros instrumentos do EC que potencializem sua viabilização; (iv) existência de financiamento subsidiado para a produção habitacional de interesse social; e (v) controle da destinação das unidades produzidas.

A partir dos casos abordados, é possível destacar questões para uma agenda de pesquisa relacionada às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados. A primeira delas se refere à análise dos produtos imobiliários realizados em ZEIS, buscando entender a influência dos incentivos urbanísticos em sua viabilização, os mecanismos financeiros adotados e a associação com a política habitacional municipal, especialmente no sentido de atendimento à população de baixa renda. Uma segun-

da questão se relaciona com as tipologias habitacionais que vêm sendo aprovadas a partir dos conceitos de HIS estabelecidos pelas normativas municipais e o público-alvo a quem se destinam. A avaliação dos mecanismos de controle da destinação das unidades aprovadas também é necessária para garantia da efetivação dos objetivos associados às HIS e às ZEIS. Também é importante analisar a sobreposição com outros instrumentos, como o PEUC e seus sucedâneos, as OUC e as Parcerias Público-Privadas (PPP), de forma a entender como tais associações potencializam ou inviabilizam as ZEIS. Por fim, cabe aprofundar os estudos sobre a possibilidade desse instrumento em conter a valorização imobiliária, interferindo no preço da terra. Tais pontos são necessários para avançar na construção de um panorama crítico da aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, fundamental para subsidiar políticas públicas voltadas à produção habitacional de interesse social e auxiliar no alcance de uma gestão urbana menos desigual.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar. In: DENALDI, Rosana (org.). *O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.

BALTRUSIS, Nelson. As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema: viabilizando o acesso à terra urbana. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BRAGA, Roberto. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba (SP). *Caderno de Geografia*, Belo Horizonte, v. 26, n. 46, p. 464-485, 2016.

BRAJATO, Dânia. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a função social da propriedade urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação*. 2020. Tese

(Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, SP, 2020.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá (PR) (2009-2015). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Presidente Prudente, SP, v. 21, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5768>. Acesso em: 29. jan. 2019.

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

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. In: DENALDI, Rosana (org.). *O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 93-112.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, SP, v. 4, n. 1, jan./jun. 2016. p. 185-206.

CARDOSO, William. SP favorece construtoras, mas não fiscaliza moradia social. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 17. out. 2022.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Relatório de avaliação: programa Minha Casa, Minha Vida: ciclo 2020*. Brasília, DF: CMAP, nov. 2022.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 21, n. 1, jan./abr. 2019. p. 63-79.

CUCATO, Janaina Andréa. As contradições no zoneamento de interesse social (ZEIS) no processo capitalista de (re) produção do espaço urbano: agentes e processos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. Belo Horizonte: ANPUR, 2017.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *Urbe*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017.

DENALDI, Rosana; FEITOSA, Flavia da Fonseca (coord.). *Diagnóstico habitacional regional do Grande ABC*. Relatório final de pesquisa. São Bernardo do Campo, SP: Consórcio Intermunicipal Grande ABC; Universidade Federal do ABC, set. 2016.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento*. São Paulo: Annablume, 2007.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2011.

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

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam Vanale. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias no Brasil contemporâneo (2001-2011). *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 78, p. 553-570, 2016.

HEREDA, Jorge Fontes; KLINK, Jeroen Johannes; NAGAI, Sonia Sumiko Karazawa; BALTRUSIS, Nelson. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (org.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. *Revista Pólis*, São Paulo, n. 29, p. 11-32, 1997.

HOLANDA, Frederico Rosa Borges de; PAULA, Raquel Furtado Martins de. Zonas Especiais de Interesse Social nos vazios de Brasília. *Oculum Ensaios*, Campinas, SP, v. 15, n. 2, p. 209-222, 2018.

JESUS, Patrícia Maria de; DENALDI, Rosana. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do programa Minha Casa, Minha Vida na região do Grande ABC (São Paulo). *EURE*, Santiago, v. 44, n. 132, p. 67-87, 2018.

KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. On Urban Reform, Rights and Planning Challenges in the Brazilian Metropolis. *Planning Theory*, Thousand Oaks, CA, v. 1, p. 1-16, 2015.

KLINK, Jeroen Johannes; FONSECA, Maria de Lourdes Pereira (coord.). *Avaliação do programa Minha Casa, Minha Vida em São Paulo e da região do Grande ABC*. São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2016. Relatório final de pesquisa. Disponível em: <https://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/02-Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-Programa-Minha-Casa-Minha-Vida-em-S%C3%A3o-Paulo-SP-e-da-Regi%C3%A3o-do-Grande-ABC-SP-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2024.

MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.

MARIANO, Cynara Monteiro; CARVALHO, Harley Souza de; BARBOSA, Guilherme Bezerra. Sabotagem das Zonas Especiais de Interesse Social de vazio pelo município de Fortaleza: um indicativo do abandono das ZEIS como instrumento de política urbana e de regularização fundiária na cidade? *InSURgência*, Brasília, DF, v. 6, n. 2, 2020.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. 214 p.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. *ZEIS de papel: a especificidade das ZEIS de vazio em Fortaleza e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana*. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

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

PAULA, Raquel Furtado Martins de. *Permanências e fissuras: ZEIS vazias na experiência recente da política habitacional de Belo Horizonte*. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

PINA, Alice; XIMENES, Luciana A.; LUFT, Rosângela M. As multifaces das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) nas políticas e programas de habitação social no Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (org.). *Urbanização de favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

- POLUCHA, Ricardo Serraglio; NASCIMENTO NETO, Paulo. Zonas Especiais de Interesse Social e idiosincrasias locais: o caso de Curitiba (PR). *Revista Brasileira de Direito Urbanístico* (RBDU), Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 387-413, jan./jun. 2023. Dossiê ZEIS.
- REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.
- ROCHA, Marecilda Sampaio da; MELLO, Cristina Maria Correia de; REIS, Talitha Mendes. A efetividade do instrumento ZEIS vazias na inserção da Habitação de Interesse Social na cidade planejada: o caso de Brasília. *Paranoá*, Brasília, DF, v. 27, p. 205-222, 2020.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, Raquel. SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf). Acesso em: 28 fev. 2024.
- SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- SANTOS, Denise dos; BERNARDINI, Sidney Piochi. Housing Policy Challenges: Democratisation of Access to Urban Land and Affordable Housing. *PosFAUUSP*, São Paulo, v. 29, n. 54, e195548, 2022.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR-UFRJ, 2011. 296 p.
- SHIMBO, Lucia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2010.
- SOARES, Isabelle Oliveira; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne; PINTO, Neide Maria de Almeida. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa Minha Casa Minha Vida em Uberaba (MG). *Urbe*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 119-131, jan./dez. 2013.
- SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e a (re) produção do espaço em tempo de neoliberalização: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (SP). *EURE*, Santiago, v. 46, n. 137, p. 203-223, 2020.
- TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. “ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012. 296 p.
- YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. *Oculum Ensaios*, Campinas, SP, v. 17. e204813, 2020.