



**ENAN  
PUR** 2023  
Belém 22 a 26 de maio



## As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de habitação de interesse social

Rosana Yamaguti  
PGT-UFABC

Rosana Denaldi  
PGT-UFABC

### Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

**Resumo.** Considerando as expectativas geradas em torno dos instrumentos do Estatuto da Cidade quanto ao seu potencial de redução das desigualdades urbanas, o presente 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 do instrumento para 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 aplicação das ZEIS de vazios foi bastante diversa, dependendo dos (ou variando de acordo com os) diferentes contextos e atores envolvidos. Os casos estudados revelam que a sua viabilização depende de uma correlação de forças que permita a demarcação de áreas adequadas e seu direcionamento para atendimento à população de baixa renda, além de sua articulação com financiamento subsidiado para produção de HIS. Por fim, apontam-se questões para uma agenda de pesquisa sobre as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados que permita avançar na construção de um panorama crítico da aplicação deste instrumento.

**Palavras-chave.** Zonas Especiais de Interesse Social; Habitação de Interesse Social; Estatuto da Cidade; Instrumentos Urbanísticos; Legislação Urbanística.

### The Spatial Social Interest Zones in vacant or underutilized real estate and the production of social interest housing

**Abstract.** Considering the expectations that have been generated around the instruments of the statute of the city in terms of their potential to reduce urban inequality, this paper aims to generate a critical reflection regarding the impasses around the Special Social Interest Zones (SSIZ). The latter are aimed at the reservation of vacant or underutilized real estate. The paper's analysis is aimed at providing an initial overview of the instrument's regulation and application, highlighting its potential to allocate adequate areas for the delivery of Social Interest Housing (SIH). Through an investigation of the literature and documentary research on related legislation, the design and implementation of SSIZ on vacant areas was found to be quite diverse, depending on the context and actors involved. The case studies reveal that the viability of the instrument depends on a correlation of forces that permit the demarcation of adequate areas and their targeted allocation to low-income groups, in addition to the articulation with subsidized source of finance aimed at the production of SIH. Finally, additional questions are raised for a research agenda on SSIZ in vacant or underutilized areas that allows to contribute to a critical overview of the application of the instrument.

*Keywords: Special Social Interest Zones; Social Housing; City Statute; Urban Planning instruments; Urban legislation.*

## **Las Zonas Especiales de Interés Social en inmuebles vacíos o infrautilizados y la producción de vivienda social**

**Resumen.** *Considerando las expectativas generadas en torno a los instrumentos del Estatuto de la Ciudad sobre su potencial para reducir las desigualdades urbanas, este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre los callejones sin salida que rodean las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) demarcadas sobre inmuebles vacíos o infrautilizados y esbozar un panorama inicial de su regulación y aplicación, destacando el potencial del instrumento para la reserva de áreas adecuadas para la producción de Vivienda de Interés Social (VIS). A través de una revisión de la literatura y una investigación documental de la legislación correspondiente, se observó que la formulación y aplicación de las ZEIS de inmuebles vacíos o infrautilizados fue bastante diversa, dependiendo (o variando según) los diferentes contextos y actores involucrados. Los casos estudiados revelan que su viabilidad depende de una correlación de fuerzas que permita la demarcación de áreas adecuadas y su direccionamiento para atender a la población de bajos ingresos, además de su articulación con financiamiento subsidiado para la producción de VIS. Finalmente, se señalan cuestiones para una agenda de investigación sobre las ZEIS de inmuebles vacíos o infrautilizados, que permitirán avanzar en la construcción de un panorama crítico de la aplicación de este instrumento.*

*Palabras clave: Zonas Especiales de Interés Social; Vivienda de Interés Social; Estatuto de la Ciudad; Instrumentos Urbanístico; Legislación Urbanística.*

### **1. Introdução**

A crise urbana brasileira é marcada por históricas restrições de acesso à terra que, somadas à não inclusão do custo da habitação nos salários da maior parte da população, comprometem o acesso à moradia digna. Esse processo é agravado por características intrínsecas ao desenvolvimento capitalista nos países periféricos, com raízes coloniais marcadas pela concentração de terra, renda e poder, que resultam na forte presença do Estado no espaço de acumulação e em sua ausência no espaço da miséria (MARICATO, 1996).

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC - Lei Federal 10.257/2001) gerou expectativas quanto à possibilidade de desencadear a diminuição das desigualdades materializadas no espaço urbano, especialmente após 2003, no “período lulista”, com a implementação de políticas redistributivas e o aumento expressivo do volume de recursos para programas habitacionais de interesse social (MARICATO, 2014; KLINK; DENALDI, 2015). O EC regulamentou o capítulo sobre a Política Urbana da Constituição Federal de 1988 (CF), instituindo uma nova ordem jurídico-urbanística baseada no planejamento colaborativo, com a institucionalização da participação popular nos processos de elaboração e acompanhamento da política urbana, e no neoinstitucionalismo, por meio da limitação do direito de propriedade pela obrigatoriedade de cumprimento de sua função social, facultando ao poder público municipal a possibilidade de exigir parcelamento, edificação ou utilização de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados (KLINK; DENALDI, 2015). O conteúdo dessas leis 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).

Em que pese a importância de sua previsão no rol de instrumentos da política urbana elencado no EC e dos esforços do Ministério das Cidades para sua devida implementação, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) já vinham sendo aplicadas por gestões municipais progressistas, desde a década de 1980, na lógica da “nova escola do urbanismo” (MARICATO, 2014). As ZEIS foram inicialmente demarcadas sobre assentamentos precários, com o estabelecimento de normas especiais voltadas tanto à regularização jurídica quanto à integração desses perímetros à estrutura urbana (ZEIS de ocupação). A partir da década de 1990, inicia-se a aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, cercada de expectativas quanto à possibilidade de alteração da lógica de

produção habitacional, impactando na redução das desigualdades urbanas, especialmente por meio da constituição de um estoque fundiário que garantisse a reversão de terras vazias com boa localização para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS), da regulação do preço da terra e do aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário (FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Tais conquistas, todavia, não foram suficientes para influir na lógica de produção das cidades (MARICATO, 2014; OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011; SANTO AMORE, 2013; SOUZA; KLINK; DENALDI, 2020). Com a crise do estado de bem-estar social e a ascensão do neoliberalismo, o Estado assume um novo papel, com foco no empreendedorismo e na competitividade urbanas, buscando vantagens em relação a outras localidades a partir de estímulos ao mercado por meio da transferência de serviços públicos para o setor privado (HARVEY, 2005; CARVALHO; COMO-PEREIRA, 2013). Nessa lógica da cidade como negócio, as políticas urbana e habitacional são profundamente impactadas e os avanços jurídicos e institucionais alcançados nas últimas décadas são muitas vezes capturados pelos agentes privados para a viabilização de seus interesses.

Nesse contexto, o presente artigo busca refletir sobre os impasses em torno das ZEIS e produzir um panorama de sua aplicação em imóveis vazios ou subutilizados em municípios diversos, iluminando o potencial do instrumento para reserva de áreas adequadas e bem localizadas para produção de HIS e suas limitações. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental de trabalhos relacionados ao tema, a partir de busca sistematizada em portais de periódicos (plataformas Capes<sup>i</sup> e Scopus<sup>ii</sup>) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações<sup>iii</sup>, além do levantamento e estudo da legislação correlata. Os resultados demonstram que a formulação e a aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foram bastante diversas, a depender dos contextos envolvidos, necessitando forte atuação e interesse do Poder Público para sua viabilização direcionada à promoção de habitação bem localizada para a população de baixa renda.

## **2. Os impasses em torno das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados**

A produção do espaço urbano é objeto e resultado de diversos interesses e disputas, mediados pelo Estado por meio do planejamento urbano, que tem no zoneamento um de seus instrumentos principais. Os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos pelo zoneamento constituem o principal interesse do mercado imobiliário e dos proprietários de terra, uma vez que são essas variáveis que determinam o potencial construtivo e as atividades passíveis de serem desenvolvidas em cada lote da cidade, influenciando diretamente nos preços desses imóveis.

A partir das experiências desenvolvidas na Alemanha e nos Estados Unidos, Mancuso (1980) coloca que o zoneamento surgiu da necessidade de um instrumento de controle social e econômico, o que se deu a partir da redução da cidade ao lote urbano, permitindo sua máxima exploração e a resolução antecipada de conflitos por meio de regramentos simples, convincentes pela racionalidade e pela aparente neutralidade ideológica. Exerce, assim, importante papel na manutenção do status quo e na garantia dos interesses imobiliários. No Brasil, a aplicação do zoneamento esteve muitas vezes vinculada a medidas de caráter higienista, à viabilização de áreas para o capital imobiliário e à proteção dos locais de moradia das elites (ROLNIK, 1997; MARICATO, 2003).

Contudo, apesar de seu caráter controverso, foi por meio do zoneamento que se consolidou um dos principais instrumentos urbanísticos e fundiários voltados ao enfrentamento do problema de acesso à moradia, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Por um lado, as ZEIS podem ser interpretadas como uma espécie de subversão ao zoneamento, adequando-o às pautas do MNRU, de caráter reformista. Por outro, é possível que a consolidação e a incorporação das ZEIS de vazios em muitos planos diretores municipais tenha se dado por permitir a resolução antecipada de conflitos, tanto ao indicar uma possibilidade futura de atendimento às demandas populares por

moradia, quanto por estabelecer previamente os regramentos vigentes em cada lote da cidade, possibilitando a avaliação do mercado imobiliário quanto ao que poderá ser construído e instalado.

Ademais, com a descentralização estabelecida pelo federalismo brasileiro, que concentra nos municípios a responsabilidade pela execução da política urbana, a implementação das ZEIS ocorreu de maneira bastante diversa, variando de acordo com as correlações de forças e interesses existentes, o que constitui parte do impasse em relação aos instrumentos urbanísticos consolidados pelo EC. Segundo Brajato e Denaldi (2019), esse impasse não se relaciona apenas com a dificuldade de tirar esses instrumentos do papel, mas também à efetividade e alcance das finalidades iniciais, associadas ao ideário da Reforma Urbana, quando esses são aplicados. Já Souza, Klink e Denaldi (2019, p. 208) entendem que “o “urbanismo progressista” caiu numa armadilha metodológica ao atribuir forças inerentes aos instrumentos” sem levar em conta que sua formulação e aplicação resultam de uma arena de disputa entre diferentes segmentos sociais, mediada pelo Estado, que não configura um bloco monolítico, o que pode resultar na contestação, postergação ou desvirtuamento da aplicação de determinados instrumentos. Deve-se considerar, ainda, a desigualdade de poder econômico e político entre os diversos atores e os consequentes limites do planejamento comunicativo-participativo (VILLAÇA, 2012), além da existência de projetos distintos de cidade disputando o sentido da aplicação dos instrumentos urbanísticos oriundos da agenda da Reforma Urbana (BRAJATO, 2020). O mercado tem facilidade de leitura dessas normativas e sabe aproveitar as linhas de crédito e os incentivos instituídos pela política urbana, de modo que sua atuação influencia diretamente no preço dos imóveis e impacta a atuação de outros agentes, como os movimentos de moradia.

Além disso, a efetivação das ZEIS e de outros instrumentos do EC está associada à capacidade e à priorização por parte do Estado em fazer cumprir a função social da propriedade. Entretanto, a forma aberta como este termo foi incorporado à CF permitiu que fosse associado a diversos discursos, configurando um conceito em disputa (FARIA, 2013; BRAJATO, 2020). Brajato (2020) argumenta que esse conceito pode ser lido a partir das contradições do Estado capitalista, assumindo duas possibilidades de interpretação: uma na direção da desmercantilização da propriedade e do atendimento às exigências necessárias à reprodução social; e outra em relação à adequada mercantilização da propriedade, servindo aos interesses da acumulação do capital. Para a autora, o cumprimento da função social da propriedade vinculado aos planos diretores e à aplicação dos instrumentos urbanísticos não é capaz de superar tais conflitos, no contexto de sua subordinação à lógica capitalista (BRAJATO, 2020).

### **3. Panorama da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no Brasil**

A devida utilização das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados para produção de habitação que atenda à população de baixa renda depende de uma conjunção de fatores, que se iniciam com sua inclusão no plano diretor municipal até sua gestão para que a produção de habitação ocorra nessas áreas e atenda de fato à população de baixa renda. Entretanto, em vista da competência municipal de implementação do instrumento, seu resultado de implementação é bastante diverso, como será abordado nessa sessão, construída a partir de casos estudados por outros pesquisadores, levantados por meio de busca sistematizada envolvendo o termo “Zonas Especiais de Interesse Social” nas plataformas periódicos Capes e Scopus e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Com isso, pretende-se a elaboração de um panorama inicial, que auxilie na reflexão dos problemas envolvendo a aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados e ilumine o potencial do instrumento, bem como seus limites, para produção de moradia para a população de baixa renda e a redução do déficit habitacional e das precariedades urbanas.

Os casos levantados serão abordados a partir de quatro fatores essenciais à efetivação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados: (a) a reserva de terra para produção de HIS; (b) o estabelecimento de regramentos específicos, em especial quanto à conceituação de HIS; (c) a associação das ZEIS com outros instrumentos previstos no EC, como o Parcelamento, Edificação

ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC); e (d) a existência de financiamento subsidiado para produção de HIS.

*a. Reserva de terra para produção de HIS*

Uma das principais expectativas associadas às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados diz respeito à formação de um estoque de terras com localização adequada, voltado à produção habitacional para a população de baixa renda, de forma a reverter a lógica de periferização dessa produção. O conjunto de experiências levantado, entretanto, demonstra situações bastante distintas de aplicação das ZEIS quanto à formação desse estoque, havendo casos em que (i) o instrumento não é autoaplicável e depende de legislação complementar para demarcação de terras; (ii) foram demarcadas terras, mas com localização inadequada ou em quantidade insuficiente para conformação de um estoque que possibilite enfrentamento do déficit habitacional; e (iii) o instrumento foi devidamente aplicado, isto é, resultou na formação de um estoque de terras com localização adequada para produção habitacional de interesse social.

A pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), que analisou 526 municípios brasileiros, apontou que dos 110 planos diretores que incluíram alguma referência às ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas, apenas 47 delimitaram terrenos com esse instrumento (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011). Dentre os municípios que até hoje não tornaram as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados autoaplicáveis encontra-se o Rio de Janeiro (RJ). Desde a aprovação, em 1992, do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar 16/1992), previu-se a possibilidade de demarcação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), tanto em setores ocupados como em terrenos vazios ou subutilizados. Esses regramentos são mantidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável de 2011 (Lei Complementar 111/2011), que institui a AEIS 2, caracterizada por imóveis não edificadas, não utilizadas e subutilizadas em áreas infraestruturadas. Contudo, as AEIS são definidas caso a caso, por meio de lei específica que precisa estabelecer tanto seu perímetro como os parâmetros urbanísticos incidentes.

Dentre os casos em que houve demarcação de terras com localização inadequada, encontram-se municípios como Votuporanga (SP), Piracicaba (SP) e Curitiba (PR), além do Distrito Federal (DF). 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, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foram instituídas pela Lei Complementar 186/2006, que estabelecia que sua localização deveria se dar em áreas previamente dotadas de infraestrutura, exigência posteriormente suprimida pela Lei Complementar 222/2008. Com isso, entre 2009 e 2012, foram criados 21 perímetros de ZEIS-2, destinados a empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (BRAGA, 2016), sobre zoneamento definido como de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental e regiões que configuram as maiores vulnerabilidades sociais no município (GOULART; TERCI; OTERO, 2016).

Curitiba delimitou áreas da cidade como Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), ainda na década de 1980, inicialmente associadas a programas da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB), com localização periférica e instituídos caso a caso por decreto municipal. Nos anos 2000, os SEHIS passaram a integrar o zoneamento da cidade (Lei 9.800/2000) e funcionar de maneira análoga às ZEIS, sendo demarcados tanto sobre áreas ocupadas como sobre vazios (POLUCHA; NETO, 2019). Todavia, o padrão periférico da localização foi mantido, inclusive na lei de zoneamento vigente (Lei 15.511/2019), e essas áreas têm sido em grande parte atreladas a programas de parceria com a iniciativa privada, não havendo controle público sobre a destinação dos lotes produzidos (STROHER, 2017).

Já no Distrito Federal, embora o instrumento, estabelecido pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei Complementar 803/2009) na figura da Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais,

tenha mostrado resultado eficaz para implantação de empreendimentos de interesse social do PMCMV (HOLANDA; PAULA, 2018), sua demarcação se deu em áreas que reforçam o padrão de segregação social, espraiamento e blindagem do Plano Piloto para com as camadas mais pobres (ROCHA; MELLO; REIS, 2020; MELLO; BEZERRA, 2020; HOLANDA; PAULA, 2018).

Um exemplo peculiar de desvirtuamento das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados se configurou no município de Fortaleza (CE). A demarcação das ZEIS-3 pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFor/2009 (Lei 62/2009), além de ter ocorrido em quantidade insuficiente para enfrentamento dos problemas habitacionais do município, previu um mecanismo de “autossabotagem”, que permitiu que, por um período de cinco anos, um percentual desses terrenos fosse liberado para outros usos. Ademais, a definição de parâmetros para as ZEIS depende de legislação específica 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 vontade política na regulamentação e aplicação das ZEIS 3, inviabilizando sua aplicação, reforçada em pareceres recentes de órgãos da prefeitura, argumentando pela não continuidade de incidência das ZEIS-3 após o prazo legal de cinco anos ou pela continuidade da liberação para outros usos, mesmo com o esgotamento do prazo, em que pese a possibilidade de interpretação não considerada de que, decorrido esse prazo, mais nenhuma área poderia ser liberada, sendo mantidos como ZEIS-3 os terrenos restantes (MARIANO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

Em Belo Horizonte (MG) e em alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados contou com a devida constituição de um estoque de terras com localização adequada, com potencial de auxiliar na redução do déficit habitacional. Belo Horizonte foi precursora na implementação das ZEIS de ocupação e logrou implementar as ZEIS-2 sobre áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas nas quais houvesse interesse público em promover programas habitacionais já na década de 1990, por meio da Lei 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 9.959/2010, sendo transformado nas Áreas de Especial Interesse Social 1 (AEIS-1), que passaram a se configurar em um sobrezoneamento, com a possibilidade de instituição por meio de decreto. Ademais, destaca-se a demarcação criteriosa dessas áreas, que teve como ponto de partida a base completa de áreas vazias do município, independente do valor da terra e da propriedade, e a adoção de critérios como preservação de áreas ambientalmente relevantes e exclusão de áreas inadequadas à habitação (PAULA, 2018).

Já Diadema (SP) foi o primeiro município a implementar a demarcação das ZEIS sobre imóveis vazios ou subutilizados no Brasil, por meio das Áreas Especiais de Interesse Social 1 (AEIS 1), estabelecidas pelo Plano Diretor de 1994 (Lei Complementar 25/1994), que incidiam sobre 73 perímetros, totalizando cerca de 0,4 km<sup>2</sup> ou três por cento do território da cidade (HEREDA et al., 1997; ANCONA, 2011; SANTO AMORE, 2013; DENALDI et al., 2016). O início da aplicação do instrumento foi marcado por forte atuação do governo local na mediação de negociações pelos terrenos, o que resultou na aquisição de percentual significativo do estoque de terras pelo município ou por movimentos de moradia (HEREDA et al., 1997; REALI; ALLI, 2010). Assim, Baltrusis (2007) entende que a implementação do instrumento no município se articulou 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. Já para Ancona (2011), a importância das AEIS 1 pode ser aferida pela utilização de quase todos os terrenos demarcados em 1994 para empreendimentos de HIS e pela continuidade da política, com a delimitação de novo estoque de terras nas legislações posteriores. 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, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foram instituídas em 1991, sem que houvesse demarcação de terrenos (Lei 6.864/1991), sendo revistas em 2004, com a promulgação do Plano Diretor Participativo (PDP - Lei 8.696/2004), que estabeleceu 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 estoque de terras com localização adequada de cerca de 1,5 km<sup>2</sup> (DENALDI et al., 2016; AFFONSO, 2013).

Em São Bernardo do Campo, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foram previstas em 2006 (Lei 5.593/2006), mas foi com o Plano Diretor de 2011 (Lei 6.184/2011) que se constituiu um estoque significativo de terrenos como ZEIS 2, quantificado em função da necessidade apontada no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para atendimento do déficit acumulado nos assentamentos precários (MALVESE, 2014; SOUZA, 2018). Essas áreas foram alteradas pontualmente por legislações subsequentes, constituindo, em 2015, 47 perímetros que totalizavam 2,82 km<sup>2</sup> (SOUZA, 2018).

No caso do município de São Paulo, o instrumento foi implementado em 2002, pelo Plano Diretor Estratégico (PDE - Lei 13.430/2002), que estabeleceu três categorias de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados – ZEIS 2, 3 e 4<sup>iv</sup>, com mecanismos autoaplicáveis e demarcação, em conjunto com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS - Lei 13.885/2004), em cerca de 18,7 km<sup>2</sup> do território do município. Após 2014, com a revisão do PDE (Lei 16.050/2014) e da LPUOS (Lei 16.402/2016), o estoque de áreas demarcadas com este instrumento foi ampliado para um total de 34,5 km<sup>2</sup>, incluindo áreas demarcadas como ZEIS 5, uma nova categoria de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados que mantém regramentos mais favoráveis à atuação do mercado, alterados nas demais categorias de ZEIS.

Desse modo, a conformação de um estoque de terras bem localizadas associado 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 alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Todavia, a reserva de terras não basta para a viabilização de HIS nessas áreas, como será visto na sequência.

#### *b. Regramentos específicos, em especial quanto à conceituação de HIS*

Quanto aos regramentos relacionados às ZEIS, estes definem o que pode ser construído nessas áreas, possibilitando parâmetros de ocupação mais flexíveis, que possibilitem a viabilização de empreendimentos de interesse social. Além disso, devem ser associados à exigência de um percentual das construções 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 torna-as, portanto, ineficazes ou pode ocasionar o desvirtuamento do instrumento para outros fins.

No caso de Belo Horizonte (MG), o estabelecimento de parâmetros mais flexíveis para as AEIS foi especialmente atrativo em regiões de mais alta renda, onde a norma geral é mais restritiva, possibilitando a construção de HIS e a mistura de classes sociais (PAULA, 2018).

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 expressiva evolução na quantidade de municípios que estabeleceu esta conceituação, que passou de 23% na primeira geração de planos para 41% na segunda (SANTOS; BERNARDINI, 2022). De modo geral, no entanto, poucos municípios vincularam essas áreas à demanda prioritária, composta por famílias com renda de até três salários mínimos, que constituem a maior parte do déficit habitacional.

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 da demanda prioritária, o que possibilitou a devida destinação dessas unidades à população de baixa renda, que dificilmente consegue acesso à moradia por meio do mercado imobiliário. Entretanto, especialmente com o lançamento do PMCMV e a ampliação de recursos para produção e compra dessas unidades, houve pressões por parte dos empreendedores imobiliários para alteração da legislação, tanto no sentido de rever demarcações de ZEIS, como para ampliar as faixas de renda atendidas pelo conceito de HIS (AFFONSO; DENALDI, 2012). Assim, ambos os municípios reviram seus conceitos de HIS: Santo André, em 2019 (Lei 10.191/2019), passou a englobar famílias com renda de até seis salários mínimos; e São Bernardo, em 2020 (Lei 6.953/2020), estendeu-o a famílias com renda de até cinco salários mínimos.

Em movimento inverso, o conceito de HIS no município de São Paulo foi associado, no PDE de 2002, a famílias com renda de até seis salários mínimos, direcionando a maior parte da produção de interesse social pelo mercado imobiliário ao teto desse conceito. Ademais, com a valorização real do salário mínimo no período de aplicação desse plano, houve uma significativa mudança no perfil das famílias para as quais as unidades de HIS foram destinadas, o que também foi amplamente aproveitado pelo mercado imobiliário na estruturação de seus modelos de negócio (TANAKA, 2018; YAMAGUTI; DENALDI, 2020). Por isso, o conceito de HIS foi revisto no PDE de 2014, sendo dividido em duas categorias: HIS-1, unidades voltadas a famílias com renda de até três salários mínimos, e HIS-2, unidades voltadas a famílias com renda entre três e até seis salários mínimos. Além disso, o PDE estabeleceu a exigência de destinação de área construída para HIS-1 nas ZEIS 2, 3 e 4. Em resposta aos pleitos do mercado imobiliário em decorrência dessas mudanças, foi criada a ZEIS 5, categoria que mantém o regramento previsto na legislação anterior, exigindo a destinação de área construída para HIS em geral, podendo ser HIS-1 ou HIS-2.

Ademais, além das exigências e incentivos estabelecidos para as ZEIS, o município adota o princípio da ampla permissividade de HIS, admitidas na maioria das zonas da cidade (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 localização ou demarcação como ZEIS. Nesse contexto, Yamaguti e Denaldi (2020) apontam que, embora o número de empreendimentos de HIS fora das ZEIS seja maior, a incidência das ZEIS resulta em um maior aproveitamento do solo (maior número de unidades por empreendimento) e influencia na combinação da HIS com outros usos residenciais e não residenciais. Considerando, ainda, que a maior parte das unidades privadas em ZEIS foi provavelmente destinada a famílias com renda superior a três salários mínimos, como resultado dos critérios vinculados ao conceito de HIS vigente até 2014, as autoras destacam a importância da produção pública para atendimento à demanda prioritária.

Importante apontar, no entanto, que a devida conceituação de HIS ou da faixa de renda a que se reserva a produção em ZEIS deve ser acompanhada do controle de destinação dessas unidades. Reportagem recente da Folha de São Paulo (CARDOSO, 2022a) denunciou ilegalidades na comercialização de unidades HIS, com seu repasse a qualquer interessado, inclusive investidores, sem que haja controle por parte da prefeitura, o que vem sendo investigado pela Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo (CARDOSO, 2022b).

### *c. Associação com outros instrumentos urbanísticos*

A sobreposição com outros instrumentos previstos no EC pode potencializar ou esvaziar a aplicação das ZEIS. Sua combinação com o conjunto de instrumentos indutores da função social da propriedade (PEUC e seus sucedâneos) é vista como desejável para direcionar a utilização da propriedade ociosa ao atendimento às demandas de habitação do município (DENALDI et al, 2017). No caso de Santo André, a aplicação do PEUC sobre ZEIS de vazios contribuiu com a viabilização do banco de terras instituído pelo plano diretor e pelo estabelecimento da dação em

pagamento de dois imóveis, posteriormente utilizados para empreendimentos financiados pelo PMCMV para provisão habitacional necessária à urbanização de assentamentos precários (JESUS; DENALDI, 2018; BRAJATO, 2020). No município de São Paulo, houve priorização das ZEIS de vazios na aplicação do PEUC (COSTA; SANTORO, 2019), predominando casos de proprietários de imóveis em ZEIS notificadas com ação voltada a dar uso aos imóveis (BRAJATO, 2020). Já em São Bernardo do Campo, onde o PEUC foi utilizado como estratégia para alavancar a política habitacional, também priorizando a notificação de imóveis gravados como ZEIS de vazios, parte das ZEIS notificadas com projeto aprovado ou em aprovação foi adquirida por cooperativas habitacionais por meio do PMCMV-Entidades (BRAJATO, 2020).

Por sua vez, a sobreposição com as OUC ou com outros projetos urbanos que resultam em intensificação da valorização do solo parece inviabilizar terrenos demarcados como 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 federais de financiamento (PMCMV e, atualmente, Programa Casa Verde e Amarela), os imóveis em ZEIS nessas áreas só conseguem se viabilizar com ação direta do poder público local. Isso pode ser visto, por exemplo, no perímetro da Operação Urbana Faria Lima, em São Paulo, no qual houve, até dezembro de 2019, a aprovação de um único empreendimento de HIS fora das ZEIS, composto por unidades do tipo *studio* e voltado a famílias com renda de até seis salários mínimos, enquanto os imóveis demarcados como ZEIS-3 no perímetro não tiveram utilização, até então (SÃO PAULO, 2019).

#### *d. Existência de financiamento subsidiado para a produção de Habitação de Interesse Social*

A produção habitacional em ZEIS depende, em grande medida, da existência de financiamento subsidiado, uma vez que os empreendimentos de HIS operam com taxas baixas de retorno, sendo pouco atrativos à produção pelo mercado. Desde 2009, isso foi garantido pelo PMCMV, programa que direcionou um montante inédito de recursos para financiamento da produção e da compra de unidades habitacionais, viabilizando unidades altamente subsidiadas para a população de baixa renda, ao mesmo tempo em que possibilitou um novo patamar de acumulação no setor imobiliário e a estruturação de um mercado específico voltado ao segmento econômico (ROLNIK, 2015; MARICATO, 2014; SHIMBO, 2010; FIX, 2011). 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 PMCMV. 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 se faz necessária para a devida efetivação dessas áreas.

Os municípios do Grande ABC, na RMSP, configuram exemplos positivos da utilização de ZEIS para a produção habitacional de interesse social. Em Santo André, a implementação do instrumento foi acompanhada de uma política pública de aquisição de terras, que possibilitou a viabilização de algumas dessas áreas previamente ao PMCMV, por meio da produção habitacional associada a programas de urbanização de assentamentos precários, especialmente com o surgimento do 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 lançamento do PMCMV, nove dos onze empreendimentos da Faixa 1 do programa, que correspondem a 92,7% das unidades habitacionais produzidas no município para essa Faixa (2.262 unidades), estavam localizados nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, principalmente em áreas de propriedade pública (DENALDI et al., 2016; AFFONSO, 2013). Em Diadema, em que pese a alteração de algumas áreas de AEIS-1 para implementação de outros usos, a totalidade das unidades pelo Faixa 1 do PMCMV (1.582 unidades, oriundas de nove empreendimentos), além de 1.089 unidades contratadas correspondentes à Faixa 2, encontram-se nessa zona de uso (DENALDI et al., 2016; JESUS; DENALDI, 2018). Já em São Bernardo do

Campo, três empreendimentos do PMCMV foram implantados nas ZEIS, sendo dois destinados à Faixa 1, somando 1.360 unidades, e um à Faixa 3, com 144 unidades, além de outros dois perímetros de ZEIS com empreendimentos de Habitação de Mercado Popular (1.302 unidades), possivelmente realizados sem financiamento do programa (DENALDI et al., 2016; JESUS; DENALDI, 2018)

No município de Taboão da Serra, também na RMSP, as ZEIS foram adotadas como base para o planejamento das intervenções públicas na área habitacional, 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 junto às diversas esferas de governo (ROLNIK; SANTORO, 2013).

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

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 e da atuação dos governos locais na priorização dessas áreas, na potencialização de sua utilização para a produção habitacional de interesse social por meio da associação com outros instrumentos e na mediação de negociações ou promoção direta, além do controle de sua destinação, de forma a garantir o atendimento à demanda prioritária.

#### **4. Considerações finais**

O panorama da aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em municípios brasileiros evidenciou as diferenças na formulação e aplicação do instrumento, a depender do contexto político e social e dos diferentes interesses envolvidos. A destinação de áreas bem localizadas para habitação social, cobiçadas para usos mais lucrativos, implica em 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 desse instrumento nas normativas federais acabou por deixar seu desenho a cargo de cada município, o que tem, muitas vezes, resultado em sua desconfiguração, como em casos de utilização para flexibilização de parâmetros urbanísticos e adoção de um conceito de HIS que não atende à demanda prioritária, visando exclusivamente a viabilização de áreas para o mercado imobiliário. Mesmo quando a regulamentação das ZEIS é satisfatória, permanecem os conflitos e disputas em torno de sua aplicação, tornando a luta para sua viabilização constante.

Evidencia-se que a produção de HIS em áreas adequadas demarcadas como ZEIS depende de uma conjunção de fatores, dentre os quais: (i) uma 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) a associação com outros instrumentos do EC, em especial os indutores do cumprimento da função social da propriedade, que visam desestimular os processos especulativos sobre o solo urbano; (iv) a existência de financiamento subsidiado para a produção habitacional de interesse social; e (v) controle da destinação das unidades produzidas.

Ademais, 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 refere-se à análise dos produtos imobiliários realizados em ZEIS, buscando entender a influência deste instrumento na modelagem desses empreendimentos e seu impacto do ponto de vista habitacional

e urbano. Uma segunda questão se relaciona com as tipologias habitacionais que vem sendo aprovadas a partir dos conceitos de HIS estabelecidos pelas normativas municipais. 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. É importante, ainda, estudar a sobreposição com outros instrumentos, como o PEUC e seus sucedâneos, as OUC e as Parcerias Público-Privadas, 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 importantes 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, auxiliando no alcance de uma gestão urbana mais justa e menos desigual.

## 6. Referências

AFFONSO, A. S. **A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André**. Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. Santo André. 2013.

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

ANCONA, A. L. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. *In: SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. [Anexo DVD]

BALTRUSIS, N. As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana. *In: CARDOSO, A. L. (Org.) Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do Século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BRAGA, R. 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, Brazil), 2016, Vol.26 (46), p.464.

BRAJATO, D. **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. 2020.

\_\_\_\_\_.; DENALDI, R. 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**, v. 21, n. 1, janeiro-abril, 2019. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5768>. Acesso em: 29. jan. 2019.

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

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

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

\_\_\_\_\_. Promotoria abre inquérito para apurar destino de imóveis para baixa renda em SP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18. out. 2022b.

CARVALHO, I.; COMO-PEREIRA, G. A cidade como negócio. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)**, Santiago, v.39, n. 118, 2013, p. 5-26.

COSTA, F. C.; SANTORO, P. F. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 1, jan-abr 2019, p. 63-79.

CUCATO, J. As contradições no zoneamento de interesse social (zeis) no processo capitalista de (re)produção do espaço urbano: agentes e processos. In: **Anais XVII Encontro Nacional da ANPUR**. São Paulo, 2017.

DENALDI, R.; FEITOSA, F. F.; MENCIO, M.; FERRARA, L. N.; JESUS, P. M.; BRAJATO, D.; CARPINTERO, G.; SILVEIRA, K. J.; PETRAROLLI, J. G.; SILVA, P. H.; ROSEMBACK, R. G.; JACOVINE, T. C.; GONCALVES, G. S.; FALCÃO, K. S.; AGUIAR, R. R.; PINTO, M. G.; SILVA, G.M. **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC**. Relatório final de pesquisa. Consórcio Intermunicipal Grande ABC; Universidade Federal do ABC, set. 2016.

DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V. C. de; FROTA, H. B. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Revista Brasileira de Gestão Urbana (urbe)**, vol. 9 (2), 2017, p. 172-186.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso de avesso num desenho lógico. In: **Anais. XV Encontro Nacional da ANPUR**. Recife, 2013.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento**. São Paulo: Annablume, 2007.

FIX, M. A. B. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias no Brasil contemporâneo (2001-2011). **Caderno CRH**, 2016, Vol.29 (78), p.553-570.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Annablume, 2005.

HEREDA, J. F.; KLINK, J. J.; NAGAI, S. S. K.; BALTRUSIS, N. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. **Revista Pólis**. São Paulo, n. 29, 1997.

HOLANDA, F. R. B. de; PAULA, R. F. M. de. Zonas especiais de interesse social nos vazios de Brasília. **Oculum ensaios**, 2018, Vol.15 (2), p.209-222.

JESUS, P.; DENALDI, R. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)**. v. 44, n. 132, 2018.

KLINK, J. J.; DENALDI, R. **On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis**. 2015. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.

MALVESE, S. T. **Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de Vazios, na Região do Grande ABC**. 2014. Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós-

Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. Santo André. 2014.

MANCUSO, F. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S. A., 1980.

MARIANO, C. M.; CARVALHO, H. S. de; BARBOSA, G. B. 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: revista de direitos e movimentos sociais**, 2020, Vol.6 (2).

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Metrópole, legislação e desigualdade. **Revista de Estudos Avançados**. v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo. Editora Vozes, 2014. 214p.

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

MELLO, C. M. C de; BEZERRA, M. do C. de L. Relação entre Política urbana e habitacional: instrumentos urbanísticos em apoio ao provimento da habitação social sustentável. **Ciência & Trópico**, 2020, Vol.44 (1).

OLIVEIRA, F. L. DE; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. *In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

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

POLUCHA, R. S.; NETO, P. N. ZEIS x SEHIS – Análise crítica a a partir do caso de Curitiba, PR. *In: Anais*. XVIII Encontro Nacional da ANPUR. Natal, 2019.

REALI, M.; ALLI, S. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. *In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

ROCHA, M. S. da; MELLO, C. M. C de; REIS, T. M. A efetividade do instrumento ZEIS vazias na inserção da Habitação de Interesse Social na cidade planejada: o caso de Brasília. **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, 2020 (27), p.205-222.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *In: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*, 2014.

SANTO AMORE, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade**. 2013. Tese. (Doutorado em

Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013.

SANTOS, D. dos; BERNARDINI, S. P. Desafios da política habitacional: democratização do acesso ao solo urbano e habitação a preços acessíveis. **Pós**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura Urbanismo da FAUUSP, 2022, Vol.29 (54), p.e195548.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. 296p.

SÃO PAULO (PREFEITURA). **Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico**. 2019. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>. Acesso em 29. jul. 2021.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Engenharia). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SOARES, I. O.; CARVALHO, A. W. B. de; RIBEIRO FILHO, G. B.; PINTO, N. M. de A. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). In: **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management, v. 5, n. 1, pp. 119-131, jan./dez. 2013.

SOUZA, C. V. C. **Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e (re)produção do espaço em tempos de neoliberalização**: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). 2018. Tese. (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo. 2018.

\_\_\_\_\_.; KLINK, J. J.; DENALDI, R. Planejamento Reformista-Progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales** (EURE), vol. 46, n. 137, Santiago, 2020.

STROHER, L. Reestruturação da Metrópole Periférica e o impasse da Reforma Urbana em Curitiba. In: **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales** (EURE), vol. 43, n. 128, Santiago, 2017.

TANAKA, R. M. H. **“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014**: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2018.

VILLAÇA, Flavio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012. 296p.

YAMAGUTI, R.; DENALDI, R. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. **Oculum Ensaios**, v. 17. e204813, 2020.

---

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

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

<sup>iii</sup> <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso: 22 dez. 2022.

<sup>iv</sup> No município de São Paulo, as ZEIS-2 correspondem a glebas e terrenos não edificados ou subutilizados adequados à urbanização; as ZEIS-3, a imóveis vazios ou subutilizados localizados em regiões dotadas de infraestrutura; e as ZEIS-4, a glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em Áreas de Proteção e

Recuperação de Mananciais, voltadas ao atendimento habitacional de famílias removidas de ocupações nessas áreas.