

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



## Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo<sup>1</sup>

**Isadora Borges**

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)

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

**Resumo.** As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) consistem em um dos instrumentos da política urbana previsto no Estatuto das Cidades, reconhecidas historicamente como uma reivindicação das lutas populares pelo acesso à terra e à cidade. Formuladas a quatro décadas, as ZEIS foram sendo definidas e aplicadas em diversos municípios brasileiros, sofrendo alterações substanciais nos últimos anos. Neste artigo, levanto a hipótese de um deslocamento radical entre a ideia inicial das ZEIS e seu uso e mobilização na atualidade. Isto é, argumento que da reivindicação e luta popular pelo acesso à terra e a justiça social, as ZEIS tem cada vez mais sido mobilizadas por agentes privados que se apropriam dos subsídios indiretos a ela inerentes, ancorados em sua legitimidade social, e pavimentam novas articulações público-privadas entre incorporadores e poder público, transformando as práticas do planejamento urbano. Analisando a trajetória do instrumento na cidade de São Paulo, a pesquisa busca compreender como as ZEIS foram sendo formatadas pela cidade ao longo do tempo e identificar como, na atualidade, foram criadas as condições para que as ZEIS possibilitem transformações radicais na produção do espaço, se aproximando cada vez mais dos chamados Grandes Projetos Urbanos (GPU). A metodologia adotada remonta a revisão teórico-bibliográfica, levantamento documental e análise exploratória através de três empreendimentos pesquisados.

*Palavras-chave:* Política urbana; Habitação; Habitação Social; Incorporação imobiliária; Grandes Projetos Urbanos.

### Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): from popular struggles for access to urbanized land to the Large Urban Projects in São Paulo

**Abstract.** The Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) are one of the instruments of urban policy provided for in the Statute of Cities, historically recognized as a claim of popular struggles for access to land and the city. Formulated four decades ago, ZEIS have been defined and applied in several Brazilian municipalities, undergoing substantial changes in recent years. In this article, I hypothesize a radical shift between the initial idea of ZEIS and its use and mobilization today. That is, I argue that from the claim and popular struggle for access to land and social justice, the ZEIS has been increasingly mobilized by private agents who appropriate the indirect subsidies inherent to it, anchored in its social legitimacy, and pave new articulations public-private partnerships between developers and public authorities, transforming urban planning practices. Analyzing the trajectory of the instrument in the city of São Paulo, the research seeks to understand how the ZEIS were formatted by the city over time and to identify how, at present, the conditions were created for the ZEIS to enable radical transformations in the production of space, getting closer to the so-called Great Urban Projects (GPU). The methodology adopted is the theoretical-bibliographical review, documentary survey and exploratory analysis through three researched enterprises.

*Keywords:* Urban policy; Housing; Social Housing; Real Estate; Large Urban Projects.

### Zonas de Especial Interés Social (ZEIS): de las luchas populares por el acceso al suelo

<sup>1</sup> Este trabalho faz parte da pesquisa de doutorado da autora, viabilizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) – Processo nº 2020/15267-6.

## urbanizado a la viabilidad de Grandes Proyectos Urbanos en São Paulo

**Resumen.** Las Zonas de Especial Interés Social (ZEIS) constituyen uno de los instrumentos de política urbana previstos en el Estatuto de las Ciudades, históricamente reconocido como un reclamo de las luchas populares por el acceso al suelo ya la ciudad. Formuladas hace cuatro décadas, las ZEIS han sido definidas y aplicadas en varios municipios brasileños, pasando por cambios sustanciales en los últimos años. En este artículo planteo la hipótesis de un cambio radical entre la idea inicial de ZEIS y su uso y movilización en la actualidad. Es decir, argumento que desde la reivindicación y lucha popular por el acceso a la tierra y la justicia social, la ZEIS ha sido cada vez más movilizada por agentes privados que se apropian de los subsidios indirectos que le son inherentes, anclados en su legitimidad social, y pavimentan nuevas articulaciones público-privadas entre desarrolladores y autoridades públicas, transformando las prácticas de planificación urbana. Analizando la trayectoria del instrumento en la ciudad de São Paulo, la investigación busca comprender cómo las ZEIS fueron formateadas por la ciudad a lo largo del tiempo e identificar cómo, en la actualidad, se crearon las condiciones para que las ZEIS permitieran transformaciones radicales en la producción del espacio, acercándose cada vez más a los llamados Grandes Proyectos Urbanos (GPU). La metodología adoptada se remonta a la revisión teórico-bibliográfica, levantamiento documental y análisis exploratorio de tres casos investigados.

*Palabras clave:* Política urbana; Vivienda; Vivienda social; Desarrollo inmobiliario; Grandes Proyectos Urbanos.

## 1. Introdução

As Zonas Especiais de Interesse Social, usualmente conhecidas pela abreviação ZEIS, consistem em um dos instrumentos da política urbana previsto no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que pode ser adotado pelos diversos municípios brasileiros na formulação de seus Planos Diretores. Mais do que uma definição precisa, no entanto, o instrumento reflete uma ideia, uma apreensão de que essa demarcação de áreas define os locais nos quais as populações mais pobres da cidade devem morar (SANTO AMORE, 2015), podendo, dessa maneira, receber outros nomes na legislação municipal, como por exemplo Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). As características específicas das ZEIS, seus diferentes tipos e parâmetros de uso e ocupação do solo também são condicionadas e estipuladas nos planos municipais. Por ser a ZEIS a denominação constante no Estatuto das Cidades e a nomenclatura predominante adotada no país, adoto nesse artigo essa denominação para me referir a esse instrumento da política urbana.

A grosso modo, a ideia e o uso do instrumento ZEIS oferece duas soluções distintas às carências habitacionais. Por um lado, as chamadas “ZEIS de regularização” procuram demarcar áreas já ocupadas por assentamentos populares precários, informais ou com alguma irregularidade com o objetivo de reconhecer tais ocupações e viabilizar sua regularização fundiária e urbanística. Por outro, as denominadas “ZEIS de vazios” são demarcadas em áreas vazias ou subutilizadas, e tem como intuito reservar terras urbanas para a construção de empreendimentos habitacionais direcionados às famílias de baixa renda. Neste artigo, me concentro especialmente nesta segunda vertente, que tem como intuito viabilizar a produção de novas unidades habitacionais.

Historicamente esse instrumento é reconhecido como uma reivindicação das lutas populares pelo acesso à terra e a cidade e emerge no bojo do movimento pela Reforma Urbana, defendida por diversos urbanistas, pesquisadores, movimentos sociais, etc.... Formuladas a mais de quatro décadas, as ZEIS foram sendo definidas e aplicadas em diversos municípios brasileiros e, a despeito de sua concepção social e popular, sua aplicação e resultados práticos em cidades brasileiras têm transformado seus sentidos na atualidade.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, as ZEIS foram oficialmente incorporadas na legislação em 2002 e revistas e redefinidas em 2014, transformando gradativamente suas possibilidades. Atualmente, articuladas ao contexto macroeconômico de crise da economia brasileira e a posterior reorganização das estratégias produtivas dos agentes do setor imobiliário, as ZEIS têm possibilitado a construção de megaempreendimentos populares na maior metrópole do país. Associados a instrumentos e estratégias financeiras sofisticadas, tais empreendimentos têm sido apresentados como grandes bairros planejados que implicam em transformações radicais no espaço urbano, e nos levam a questionar se estes estariam se aproximando da lógica de Grandes Projetos Urbanos, embora ainda admitam o uso habitacional como mote principal e sejam totalmente concebidos por agentes privados, sem qualquer regulamentação dos processos para tal.

Nesse sentido, a hipótese que orienta essa reflexão indica que há um deslocamento radical entre a ideia inicial que fundamentou a concepção das ZEIS e o uso e mobilização do instrumento na atualidade. Isto é, de uma reivindicação e luta popular pelo acesso à terra e a justiça social, as ZEIS tem cada vez mais sido mobilizadas por agentes privados que se apropriam dos subsídios indiretos a ela inerentes, ancorados em sua legitimidade social, e pavimentam novas articulações público-privadas entre incorporadores e poder público, transformando as práticas do planejamento urbano. As reflexões aqui apresentadas são iniciais e são colocadas menos na perspectiva de apresentar as conclusões finais de uma investigação, e mais sob o intuito de debater e aprofundar as questões, formulações e uma possível agenda de pesquisa.

Analisando a trajetória do instrumento na cidade de São Paulo, a pesquisa busca compreender como as ZEIS foram sendo formatadas pela cidade ao longo do tempo e identificar como, na atualidade, foram criadas as condições para que as ZEIS possibilitem transformações

radicais na produção do espaço, se aproximando cada vez mais de características típicas de produção do espaço por meio de grandes projetos urbanos. A metodologia adotada remonta a revisão teórico-bibliográfica crítica, levantamento e análise documental bem como consulta a legislações específicas, e análise exploratória através de três empreendimentos pesquisados.

Este artigo se inicia com a presente introdução e se desdobra em três outras partes. Na primeira, recupero a trajetória do instrumento localizando sua concepção nas lutas populares dos anos 1980, que reivindicavam o reconhecimento de áreas precárias e o acesso à terra às populações de menor poder aquisitivo, e suas transformações ao longo do tempo. Na parte dois, recupera-se também a trajetória de consolidação do mercado de habitação popular no Brasil e como este se relaciona com a produção imobiliária em ZEIS para, na terceira parte, adentrar na experiência da cidade de São Paulo, que já em 2002 implementou as ZEIS e que reviu sua legislação em 2014, ampliando as possibilidades de produção do mercado em áreas demarcadas como ZEIS. Por fim, a parte quatro busca debater e problematizar alguns dos resultados de tais transformações no instrumento urbanístico indicando que o mesmo em um certo sentido, nas considerações finais, tem viabilizado que grandes empreendimentos habitacionais populares passem a ser concebidos como grandes projetos urbanos, operando transformações radicais no espaço urbano da cidade.

## **1. A origem do instrumento nas lutas populares pelo reconhecimento e acesso à terra urbanizada e suas transformações**

De partida, apresentarei nas próximas linhas o histórico da concepção e evolução do instrumento ao longo das últimas décadas. Embora já conhecido e vastamente explorado (CALDAS, 2009; SANTO AMORE, 2015), esse artigo não deixará de recuperar tal trajetória buscando, no entanto, dar ênfase a questões específicas que dialogam com o objeto aqui estudado. Desta forma, recupero a origem do instrumento a fim de compreender sua concepção básica e seu desenvolvimento no intuito de verificar a hipótese aqui anunciada.

As ZEIS foram formuladas nos anos 1980 como resposta às lutas da época pelo reconhecimento e integração de assentamentos irregulares à cidade formal. Criadas por experiências municipais pontuais, que foram pouco a pouco lapidando seus arranjos e possibilidades, as ZEIS foram posteriormente incorporadas à legislação federal, transformando-se em um dos principais instrumentos de política urbana direcionados à implementação de políticas habitacionais (CALDAS, 2009; SANTO AMORE, 2015)

O contexto geral de sua concepção está circunscrito nas profundas transformações pela qual passavam as principais metrópoles do país, com o advento do processo de industrialização e de urbanização experienciado no Brasil século XX, e que se desdobraram na proliferação de grandes assentamentos populares, em grande parte informais, nas regiões periféricas das cidades (MARICATO, 1982; ROLNIK; BONDUKI, 1982; OLIVEIRA, [1972] 2013). A reflexão crítica sobre esse processo de industrialização viabilizado por uma “urbanização com baixos salários” (MARICATO, 1996; 2013) ganhou força nos estudos urbanos a partir dos anos 1970, salientando as contradições do desenvolvimento urbano concentrador que ao mesmo tempo aprofundou as desigualdades sociais e espaciais (KOWARICK, 1979).

A precariedade das condições urbanas desses territórios, associada à insegurança jurídica da posse, levou a população a se organizar demandando acesso à infraestrutura, serviços urbanos e regularização fundiária (SADER, 1988; JACOBI, 1989). No âmbito das proposições das políticas habitacionais, a ideia das ZEIS surge justamente no momento em que a política (única e absoluta) de remoção de favelas e assentamentos precários vinha perdendo espaço para políticas de melhoramentos urbanos. Na virada dos anos 1980, avançava a compreensão de que, ao invés de remover as favelas e assentamentos precários, era necessário urbaniza-los e integrá-los à

cidade, garantindo a permanência da população local em territórios historicamente ocupados (ZUQUIM, 2012), sendo necessário para tal um novo arcabouço jurídico.

Em sua concepção original, a *ideia* das ZEIS pode ser reconhecida nas principais bandeiras do movimento pela Reforma Urbana, que reivindicava o combate à especulação imobiliária, a distribuição justa da infraestrutura pela cidade e o reconhecimento da cidade real, que vinha sendo produzida à margem da lei (SANTO AMORE, 2015, p. 122). Para Rolnik e Santoro (2013, p. 1), sua formulação se fundamentou na hipótese de que “intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado e de acordo com as regras atuais do zoneamento”.

A origem do instrumento é vastamente reconhecida nas experiências dos anos 1980, com destaque para a cidade de Recife, que deu o primeiro passo para sua implementação. Em 1983, a capital pernambucana demarcou na lei municipal de uso e ocupação do solo áreas de “urbanização específica”, denominadas Zonas Especiais de Interesse Social. Mais tarde, em 1987, a cidade regulamentou definitivamente o instrumento através da formulação do PREZEIS, que consistiu em uma lei para definir os Planos de Regularização das ZEIS, possibilitando a adoção de parâmetros diferenciados de urbanização. A experiência de Recife é a primeira e mais emblemática, pois além de dar nome ao instrumento, inspirou diversos outros municípios de gestão progressista a adotá-lo.

De forma concomitante, em 1985 Belo Horizonte inicia uma experiência semelhante, estabelecendo na lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo os chamados “Setores Especiais”, que consistem em áreas demarcadas e direcionadas à regularização fundiária e implementação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), um programa municipal de urbanização de favelas. Segundo Santo Amore (2015), houveram outros municípios que também tentaram aplicar o conceito, embora esses não tenham conseguido um sucesso sólido em suas experiências.

É, no entanto, a experiência do município de Diadema que implementa uma inovação significativa no instrumento. Nos anos 1990, a cidade do ABCD paulista<sup>1</sup> avançou para além da ideia de reconhecimento do direito de posse e de regularização fundiária. Em 1994, além de criar a AEIS-2, direcionada a regularização fundiária das favelas da cidade, o município criou a AEIS-1 “de vazios”, que ficou assim conhecida por ter como intuito reservar terras para a produção de habitações de interesse social em áreas consideradas vazias ou subutilizadas pelo plano diretor municipal.

Com o advento do processo de reestruturação produtiva, e o consequente esvaziamento de áreas então destinadas às plantas industriais – que impactou fortemente a organização do território em cidades da região metropolitana de São Paulo –, o município propôs mudanças nas zonas industriais que se esvaziavam, buscando direcioná-las para o uso habitacional, em especial, de habitações de interesse social. Tal medida tinha como intuito ampliar a disponibilidade de terras para a viabilização de políticas fundiárias e habitacionais da cidade (MOURAD, 2000; BALTRUSIS 2003).

Após um período de consolidação das experiências iniciais ou mesmo de tentativas de reprodução na segunda metade dos anos 1990, são os marcantes acontecimentos nos primeiros anos do século XX que vão impulsionar e dar nova escala ao instrumento. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal em 2003 foi acompanhada por uma institucionalização da política urbana. A criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades em 2003, e a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, realizada pela pasta entre 2004 a 2007, impulsionaram sua disseminação no país.

A pesquisa realizada pelo CONFEA em 2007 e que avaliou os resultados da Campanha de implementação dos planos diretores, apontou que dos 1.350 municípios pesquisados, que elaboraram planos diretores até 2006, 1.005 previram nos PDs as ZEIS (cerca de 75%). O estudo elaborado por Santos Jr. e Montandon (2011), que avançou nas análises ao avaliar o conteúdo dos PDE aprovados nos anos que sucederam a aprovação do Estatuto da Cidade, constatou-se que 81% dos Planos pesquisados “incorporam” as ZEIS, embora a maior parte não tenha definido sua localização e, quando demarcou, estas referiam-se majoritariamente a territórios já ocupados por assentamentos precários<sup>2</sup>.

Conforme argumentou Santo Amore (2015), é bem verdade que no Estatuto das Cidades as ZEIS aparecem de forma pontual, citadas apenas em seu segundo capítulo, que versa sobre os instrumentos da política urbana. No entanto, sua disseminação se deu especialmente em decorrência da presença massiva do instrumento nos manuais, cartilhas, guias e diversos outros materiais elaborados pelo Ministério das Cidades ao longo da década de 2000 (SANTO AMORE, 2015). Analisando como as ZEIS aparecem em alguns desses materiais, o autor salienta que

Trata-se evidentemente de um *potencial* de transversalidade atribuído ao instrumento como acesso à terra urbanizada, produção de habitações de interesse social, articulação de instrumentos antiespeculativos, regularização fundiária, tudo isso corroborado pelo fato de ter sido historicamente construído com a participação de movimentos sociais nas experiências embrionárias de Recife e Diadema (SANTO AMORE, 2015, p. 119, grifo do autor).

Para o autor, essa prevalência da ideia das ZEIS foi sendo construída justamente pelas “práticas de ‘comparecimento’ aos textos legais”, fortemente determinadas pelo modo como o instrumento foi sendo divulgado nas cartilhas, manuais e guias, embora sua efetividade “na democratização do acesso à terra urbanizada, no controle da valorização imobiliária, na garantia de segurança da posse” possa ser sempre relativizada (SANTO AMORE, 2015, p. 115).

Por fim, vale ressaltar um novo impulso dado ao instrumento a partir da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e especialmente do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, que inclusive incorporou a definição do instrumento na Medida Provisória que instituiu o programa habitacional, posteriormente consolidado na Lei 11.977/2009, e que será melhor discutido na próxima seção.

A partir dessa trajetória, é possível depreender que a ideia das ZEIS conjugou em um mesmo instrumento de política urbana duas propostas distintas. Por um lado, em sua gênese as ZEIS foram concebidas como um instrumento de luta pelo acesso à terra urbanizada para as populações de menor renda, a partir da perspectiva de seu “reconhecimento” e posteriormente pela reserva de terras bem localizadas, direcionadas à construção de habitações de interesse social. Por outro, as ZEIS foram sendo incorporadas nos discursos oficiais e passaram a ser mobilizadas como instrumento urbano que, através da flexibilização de exigências e parâmetros urbanísticos, viabilizaria o acesso à moradia às populações mais pobres, seja através da regularização fundiária ou da construção de novas unidades habitacionais.

### **3. O mercado de habitação popular no Brasil e a consolidação do segmento econômico enquanto produto imobiliário**

A análise da trajetória das ZEIS não pode ser apartada da compreensão do processo de consolidação do mercado de habitação popular no Brasil, na medida em que este último é fundamental e tem importância crescente na produção de unidades habitacionais em áreas demarcadas como ZEIS. O crescimento da produção de unidades populares – fortemente impulsionada por fundos públicos e semipúblicos –, renova sobremaneira as *potencialidades* do instrumento em efetivar seu objetivo de viabilizar a produção de moradias direcionadas às

populações de menor poder aquisitivo, sendo portanto, um pilar fundamental para a produção habitacional nesses territórios (SANTO AMORE, 2015).

Embora tratados nesse artigo em separado a fim de facilitar a explanação dos processos, a trajetória das ZEIS e do mercado de habitação popular estão imbricadas nas mais diferentes escalas governamentais e não devem ser analisadas de modo dissociado. Pelo contrário, para o argumento que defendo nesse artigo se faz imperativo compreender como esses dois processos vão se articulando ao longo do tempo até resultarem nas experiências de produção imobiliária em ZEIS que discutirei em maior profundidade na quarta seção deste texto.

Para compreender os caminhos da produção direcionada ao mercado popular, se faz necessário retornar brevemente à década de 1980, marcada pelo fim do regime militar e início da Nova República. A crise política brasileira que contestava a legitimidade do governo militar e a crise econômica que se sucedeu ao chamado “milagre econômico” no fim dos anos 1970 e início de 1980 com elevados índices inflacionários, culminaram no desmonte do padrão de financiamento das cidades propiciado pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e no fechamento do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986. Sob o ponto de vista da produção de unidades habitacionais direcionadas às classes de renda média baixa e baixa, o fim do BNH representou uma escassez de recursos públicos direcionados ao financiamento habitacional, com queda expressiva na produção de habitações sociais que até aquele momento eram majoritariamente produzidas pelo Estado, através das Companhias de Habitação (COHAB's). Para Cardoso e Aragão (2013), após a extinção do BNH a gestão da política habitacional federal foi atribuída a uma sucessão de órgãos federais, em um cenário de grande instabilidade política e institucional que perdurou até 1994.

Analisando uma série de medidas, planos e linhas de financiamento criados no país, Borges (2020) evidenciou como o período subsequente ao fim do BNH foi marcado por um enfraquecimento paulatino da produção habitacional pública, suas instituições e linhas de financiamento, ao passo em que o setor privado se fortalecia como produtor da política habitacional social<sup>3</sup>. Nas palavras da autora, esse movimento abriu caminho para consolidar “a construção de um produto”, o segmento econômico, “na desconstrução de uma forma de produção”, referindo-se à produção habitacional diretamente promovida pelo Estado, especialmente através das COHAB's, que foram pouco a pouco desestruturadas (BORGES, 2020, p. 83).

A despeito das definições de segmento econômico que o qualificam pela ótica do consumo, relacionando-o às faixas de renda e valor máximo dos imóveis do PMCMV, acredito ser importante observá-lo e defini-lo a partir de uma perspectiva da produção. Assim, compartilho neste trabalho da definição de segmento econômico enunciada por Borges e Rufino (2022, p. 94), segundo a qual o segmento econômico deve ser compreendido como um produto calcado na “intensificação da construção, padronização e apropriação de áreas de menor renda diferencial, situadas em regiões mais periféricas, cuja rentabilidade é ampliada por um conjunto de subsídios diretos e indiretos na sua produção”.

Para Borges e Rufino (2022, p. 101), os agentes do setor imobiliário ampliaram gradativamente sua influência política nas decisões governamentais, “reivindicando, junto ao poder público, medidas para viabilizar o alargamento da base de atendimento da produção de mercado”. Conforme mostram as autoras, desde os anos 1990 as grandes incorporadoras procuraram incidir na transformação das políticas de financiamento habitacional e urbanas como estratégia de ampliação do mercado, concebendo e formatando esse produto “econômico” (BORGES E RUFINO, 2022) que, posteriormente, passou a ser a forma de produção hegemônica nas ZEIS.

Tal movimento ganhou impulso também no meio acadêmico, que estava discutindo no final dos anos 1990 a necessidade de se ampliar a produção habitacional via mercado<sup>4</sup>. A realização do Workshop “Habitação: como ampliar o mercado?” na Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) em julho de 1997, debateu a necessidade de se formular políticas que estimulasse o próprio mercado imobiliário a produzir mais moradias<sup>5</sup>. O diagnóstico na ocasião era de que, sem produção imobiliária direcionada para as classes de média e média-baixa renda, essas acabavam por disputar com as classes de baixa renda os subsídios estatais direcionados a produção de moradias, o que acabava por inviabilizar o atendimento habitacional das populações de menor poder aquisitivo. A premissa era de que a ampliação da produção habitacional via agentes privados possibilitaria uma desmercantilização da moradia para a população mais pobre (BORGES e RUFINO, 2022), sendo, portanto, necessário “repensar o mercado para repensar as políticas sociais” (MARICATO, 1999, p.2).

Esse debate, no ano 2000, foi incorporado ao Projeto Moradia, que tinha por objetivo apresentar um plano de equalização do problema habitacional no Brasil, e que posteriormente integrou as propostas do candidato Lula à Presidência da República. A solução apresentada no documento partia dos pressupostos discutidos no Workshop, e buscava reorganizar o financiamento habitacional e suas fontes de recursos, propondo um “estímulo à produção privada para os setores de renda média (mais de cinco salários-mínimos)”, buscando dinamizar o mercado imobiliário através do aumento da disponibilidade de crédito com recursos do SBPE e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)<sup>6</sup> e assim, “reduzir a pressão sobre os recursos públicos, a serem prioritariamente destinados à baixa renda (abaixo de 5 SM)” por meio dos recursos do FGTS (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 30).

Com a eleição de Lula em 2002, tais propostas foram avançando no plano federal, embora não exatamente como se propunha, pois os recursos provenientes do FGTS, na realidade, acabaram por ser direcionados à ampliação desse mercado popular (o chamado segmento econômico) em desfavor da produção habitacional para as camadas mais pobres da população (BORGES e RUFINO, 2022; BORGES, 2020).

A ascensão do governo progressista associada a força econômica e política das grandes empresas de incorporação resultou na ampliação significativa dos recursos direcionados ao crédito habitacional a partir de 2004. Como mostram Royer (2009), Shimbo (2010) e Rufino (2012), tanto o FGTS quanto o SBPE tiveram aumentos expressivos a partir de 2005, servindo como uma grande base para a expansão do setor. Entre os anos de 2005 a 2010, a contratação de recursos do FGTS para a habitação cresceu cerca de 500%, enquanto as contratações do SBPE saltaram 1000% no período (RUFINO, 2012).

Com a crise financeira de 2008, deflagrada nos Estados Unidos, o governo federal agiu rápido e ampliou ainda mais as linhas de crédito a fim de assegurar ao menos a produção imobiliária já em curso (TONE, 2010, p.33). Logo nos primeiros meses de 2009, o governo articulou os esforços de ampliação dos financiamentos e a disponibilização de subsídios diretos advindos do Orçamento Geral da União (OGU) e lançou então o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Além da destinação inédita de recursos para o segmento econômico, a Lei do PMCMV também abarcou a definição das ZEIS, em seu terceiro capítulo, direcionado à regularização fundiária. No artigo 46, as ZEIS foram definidas como parcelas de área urbana instituídas pelos PDs ou demais leis municipais, predominantemente destinadas à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Lei 11.977/2009).

Para Santo Amore (2015), essa definição mais precisa na legislação federal associada a um crescimento robusto de financiamentos públicos, seja para intervenções em favelas e assentamentos precários ou para produção habitacional direcionada a segmentos populares, marcou uma nova fase do instrumento, que poderia renovar o *potencial* das ZEIS, embora o mesmo autor constata, posteriormente, que a despeito das variadas aplicações e realidades específicas, o que se observa é uma tendência à fragilidade do instrumento, que acaba por se tornar inócuo diante das dinâmicas que interferem efetivamente na realidade urbana.

Ainda que experiências positivas do instrumento em sua articulação ao PMCMV tenham sido constatadas pela literatura (JESUS E DENALDI, 2018), grande parte dos estudos identificou que a existência e demarcação do instrumento *per se*, não garantem a viabilização da produção habitacional em ZEIS, especialmente para as populações que mais necessitam (OLIVEIRA E BIASOTTO, 2011; SOARES, 2012; SANTO AMORE *et al.*, 2015). Sob responsabilidade do ente municipal, o detalhamento do instrumento fica a cargo da municipalidade e depende dos arranjos políticos locais, que em muitos casos são desfavorecidos pelo poder econômico de determinados agentes.

Não obstante, no momento de crise econômica do país, os financiamentos direcionados ao segmento econômico se mantiveram em patamares elevados, sustentando parte das atividades do setor imobiliário, fortemente impactado nos segmentos de médio e alto padrão (PENHA FILHO, 2020). Conforme discutirei de modo mais aprofundado na seção quatro, é nesse momento de reorganização das estratégias de produção das incorporadoras que as ZEIS parecem ganhar mais centralidade para a produção do segmento econômico, especialmente nos mercados mais dinâmicos do país, como a cidade de São Paulo, que retomam a centralidade da produção imobiliária nacional no contexto de crise.

Em suma, analisando todo esse processo desde os anos 1990, segundo Oliveira e Rufino (2022), a crescente importância desse mercado popular fortaleceu o poder econômico e político de grandes incorporadoras e metamorfoseou a ação estatal no que concerne à produção habitacional. Se outrora o Estado se ocupava diretamente da promoção habitacional, nas últimas décadas essa promoção tem cada vez mais sido realizada pelo setor privado.

#### **4. As ZEIS no marco regulatório da capital paulista: da Habitação de Mercado Popular (HMP) no PDE/2002 à criação da ZEIS 5 no PDE/2014**

Em São Paulo, embora houvesse tentativas anteriores de implementar o instrumento – como o Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991, formulado na gestão de Luiza Erundina e que acabou não sendo aprovado na Câmara dos deputados<sup>7</sup> – as ZEIS só foram regulamentadas com a aprovação do PDE elaborado em 2002 (Lei nº 13.430/2002), reconhecido como um dos primeiros planos diretores a serem elaborados após a aprovação do Estatuto das Cidades (BONDUKI; ROSSETTO, 2018).

Trazendo algumas novidades na esfera municipal, o Plano de 2002 especificou pela primeira vez na legislação uma definição precisa quanto a noção de “habitação social” a partir do termo Habitação de Interesse Social (HIS), que levou em conta a renda familiar, a tipologia das habitações e o agente promotor. Embora seja um termo amplamente utilizado no debate urbano e habitacional, não existe uma definição única a seu respeito, apresentando variações nas diversas legislações nacionais, estaduais e municipais. No caso da cidade de São Paulo, a noção de habitação social é antiga, e já era mobilizada nas políticas habitacionais que procuravam estimular sua produção desde os anos 1970. Com uma acepção geral, a compreensão do termo abarcava as habitações direcionadas às populações de menor renda, geralmente produzidas pelo poder público (YAMAGUTI, 2019). Contudo, foi apenas no PDE/2002 que o entendimento preciso do termo foi cunhado na cidade, tendo como intuito definir os possíveis usos do solo na cidade.

A legislação estabeleceu quatro modalidades de ZEIS, com diferentes objetivos a serem atingidos e distintas características de uso e ocupação do solo, em diferentes regiões da cidade. Seguindo as experiências anteriores de aplicação do instrumento, o PDE destacou que as ZEIS 1 seriam direcionadas a urbanização e regularização de ocupações precárias e/ou não regularizadas (como favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais não regularizados), enquanto as demais ZEIS tinham por objetivo demarcar áreas para a produção de novos empreendimentos habitacionais. Desse modo, as ZEIS 2 abarcava terrenos vazios ou subutilizados em áreas de urbanização precária, as ZEIS 3 referiam-se aos terrenos situados em áreas melhor dotadas de

infraestrutura e serviços urbanos e as ZEIS 4 correspondiam aos terrenos vazios ou subutilizados situados em Área de Proteção aos Mananciais.

Embora à primeira vista as ZEIS emergem no debate de revisão do PDE como uma reivindicação dos movimentos sociais e de moradia, a possibilidade de produção privada nesses territórios acabou por envolver o próprio setor imobiliário no debate. No caso da elaboração do PDE/2002, a negociação com o setor para a implementação imediata do instrumento na cidade esteve ancorada na contraproposta de criar uma nova tipologia passível de edificação em ZEIS, que foi denominada no Plano como Habitação de Mercado Popular (HMP). Conforme relatam Bonduki e Rossetto (2018), o setor imobiliário só aceitou a criação das ZEIS na cidade após ser negociada essa nova categoria, que tinha por objetivo viabilizar a produção imobiliária nas ZEIS direcionando parte da produção dos empreendimentos para o chamado mercado popular, na época delimitado às famílias com renda de até 16 salários mínimos<sup>8</sup>.

De acordo com aquela legislação, a HMP foi definida como a moradia que se destina a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesseis) salários mínimos, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m<sup>2</sup>. Já as unidades de HIS foram reconhecidas como aquelas destinadas a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias.

Tais definições são relevantes pois qualificam os usos e a produção habitacional possível em cada tipo de ZEIS. Inicialmente, o Plano previu a destinação mínima de 70% da área construída para HIS em ZEIS 1, 2 e 4, além de coeficiente máximo 2,5, e no mínimo 50% de área construída para HIS em ZEIS 3, cujo coeficiente máximo foi estipulado em 4. No entanto, a articulação do setor imobiliário procurou garantir maiores porcentagem de HMP em ZEIS na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) aprovada em 2004, regulamentando as disposições do PDE/2002 (BONDUKI; ROSSETTO, 2018), flexibilizando a obrigatoriedade mínima de produção de HIS nas ZEIS 1, 2 e 3 (Ver Quadro 1) e estabelecendo a isenção de cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) nas construções edificadas nessas áreas.<sup>9</sup>

**Quadro 1:** Percentuais de área construída computável exigidos para HIS e HMP estabelecidos no PDE/2002 e LPUOS/2004 (fonte: elaboração própria, com base nas disposições do PDE/2002 e LPUOS/2004).

	PDE/2002			LPUOS/2004			
	HIS	HMP	COEF.	HIS	HMP	HIS, HMP ou OUTROS	COEF.
ZEIS 1	mín. 70%	-	2,5	mín. 50%	30%	-	2,5
ZEIS 2	mín. 70%	permitido	2,5	mín. 40%	40%	20%	2,5
ZEIS 3	mín. 50%	permitido	4,0	mín. 40%	40%	20%	4,0
ZEIS 4	mín. 70%	-	1,0	mín. 70%	-	30%	1,0

Analisando a experiência da capital paulista, podemos dizer que a criação dessa nova tipologia qualificada como HMP procura articular e viabilizar uma atuação do setor imobiliário nas ZEIS, flexibilizando o instrumento e ampliando as faixas de renda por ele contempladas, o que de algum modo acaba por iniciar uma distorção da *ideia* original do instrumento. De certo modo, a HMP aproxima os dois debates anteriormente tratados nesse artigo. Por um lado, abre caminho para uma atuação mais incisiva do mercado nesses territórios demarcados como ZEIS, beneficiando-se dos estímulos e da flexibilização dos parâmetros urbanísticos, e por outro, possibilita a consolidação de um novo produto imobiliário, o segmento econômico.

O PDE 2014 manteve os objetivos já estipulados no PDE de 2002, que buscava alterar o modelo de desenvolvimento urbano consolidado na cidade no século XX, mas reviu e procurou ajustar tanto as estratégias quanto os instrumentos mobilizados para tal transformação. Em linhas gerais, o PDE/2014 propôs atingir seus objetivos ampliando as possibilidades de captação de recursos por meio de contrapartidas em virtude da intensificação do uso do solo urbano pelo mercado imobiliário (BONDUKI; ROSSETTO, 2018).

A revisão do PDE/2014 que fora iniciada em 2013 foi objeto de amplo debate, com contribuições e propostas dos mais diversos segmentos sociais. Dentre várias propostas do setor imobiliário – representado na figura do Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis) – o mesmo procurou “manter condições favoráveis para a produção do mercado em ZEIS” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 211) esbarrando nos pleitos da

articulação de movimentos de moradia, ONGs e urbanistas vinculados ao Movimento da Reforma Urbana, que além de proporem a ampliação do número de ZEIS, também defendiam a alteração de seu perfil de renda para priorizar a baixa renda, pois, com a valorização do salário mínimo, as ZEIS passaram a ser atraentes para a produção de habitação para a baixa classe média (BONDUKI E ROSSETTO, 2018, p. 211).

De acordo com Bonduki e Rossetto (2018) “a negociação para redefinir as faixas de renda atendidas nas ZEIS 3, garantindo 60% para a baixa renda, também foi intensa com os empresários que atuam no segmento popular e levou à criação das ZEIS 5”, uma nova ZEIS que previa parâmetros mais flexíveis que nas ZEIS 3. Conhecida também como a “ZEIS do mercado”, a ZEIS 5 incorporou parte dos terrenos antes demarcados como ZEIS 3 no zoneamento anterior e inseriu novos terrenos nessa zona. Segundo a assessoria da relatoria do Plano, as ZEIS 5 foram criadas

primeiramente para estimular o atendimento do déficit e da demanda futura por HMP pela iniciativa privada e como reconhecimento do mercado de empresas grandes e médias, formado com a oferta do crédito disponível, que se especializou na produção habitacional de mercado popular [...]. Significou uma tentativa de pactuação de um objetivo público com parte de um agente econômico e político cujo peso é conhecido (GATTI, 2015, p. 79).

Após intensas negociações, o PDE/2014 definiu cinco tipologias de ZEIS. A primeira delas, ZEIS 1, é caracterizada por áreas ocupadas por favelas e assentamentos habitacionais populares, predominantemente por população de baixa renda, nas quais haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística; a segunda, ZEIS 2, é composta por áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social; as ZEIS 3 demarca áreas ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas; A quarta, ZEIS 4, são áreas também caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização e edificação (assim como a ZEIS 2), mas situadas na Área de Proteção aos Mananciais; e a última e mais recente, as ZEIS 5, que é definida por lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

Quanto aos usos permitidos, o PDE 2014 estabeleceu que nas ZEIS 1, 2, 3, 4 seria necessário construir no mínimo 60% da área construída para HIS 1, direcionada às famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos<sup>10</sup> - um avanço significativo na comparação com a legislação até então vigente. No caso das ZEIS 5, entretanto, esse valor mínimo manteve os 40% de área construída para HIS (conforme as ZEIS 2 e 3 do PDE/2002), podendo essa ser do tipo HIS 2, definida na legislação como unidades direcionadas às famílias de até seis salários mínimos<sup>11</sup>. Além disso, as ZEIS 5 não estabelecem limite máximo para a produção de HMP, e ainda possibilitam destinar até 40% da área construída para uso residencial livre e áreas não

residenciais, frente ao limite máximo de 20% para HMP, uso residencial livre e uso não residencial estipulado nas demais ZEIS delimitadas no Plano.

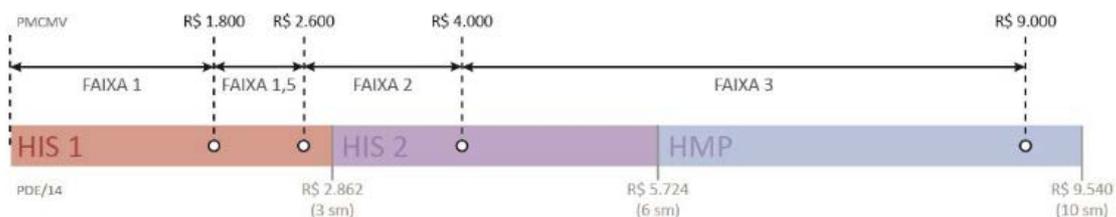
**Quadro 2:** Coeficiente de Aproveitamento e Percentuais de área construída total exigidos para HIS e HMP em ZEIS no PDE/2014 (fonte: elaboração própria, com base nos Quadros 3 e 4 anexos ao PDE/2014).

	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e NR	COEF.
ZEIS 1	mín. 60%	permitido	máx. 20%	máx. 20%	2,5
ZEIS 2					4,0
ZEIS 3					4,0
ZEIS 4					2,0
ZEIS 5	-	mín. 40%	permitido	máx. 40%	4,0

Em relação ao PDE anterior, excetuando-se a ZEIS 1, chama atenção o adensamento significativo previsto nesses territórios em decorrência do aumento nos coeficientes de aproveitamento. As ZEIS 2 e 3 passaram a ter coeficiente máximo 4, assim como a ZEIS 5, que estipulou a exigência de no mínimo 40% da área construída direcionada às famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos (HIS 2), tal como era permitido em ZEIS 3 no Plano anterior. Nesse caso, contudo, a nova legislação ampliou a possibilidade de produção de HMP, que antes era restrita a 40% da produção e agora pode alcançar até 60%, assim como a destinação de outros usos residenciais e não residenciais, que no PDE/2002 era limitada a 20% da área construída e que agora pode alcançar até 40%.

Além da criação da nova ZEIS e dos novos usos e coeficientes aprovados, o PDE 2014 também ampliou as áreas demarcadas pelo instrumento. Do Plano anterior para o atual, o número de perímetros demarcados como ZEIS foi de 964 para 2.281, enquanto a área demarcada como ZEIS avançou de 163,23 para 177,54 km<sup>2</sup> (8,77% a mais) (SANTORO E BORRELLI, 2015). Quando observamos esse crescimento analisando os diferentes tipos de ZEIS, percebemos que o crescimento é mais significativo nas chamadas “ZEIS de vazio”. Considerando apenas as ZEIS 2, 3, 4 e 5 o crescimento da área demarcada foi de quase 95%. Nesse quesito, vale salientar que embora seja positiva a demarcação de áreas de interesse social, e que esta seja fortemente reivindicada pelos movimentos de moradia, esta foi também uma frente importante de atuação do setor imobiliário, que reivindicou a demarcação de áreas significativas, como veremos nos casos analisados.

Por fim, vale ressaltar que a ZEIS 5 também se beneficia de um certo “descompasso” entre a definição de HIS no âmbito municipal e federal que possibilita cruzar os incentivos urbanísticos municipais e os subsídios públicos federais concedidos ao financiamento. Conforme ilustrou Yamaguti (2019), o limite de renda estipulado como HIS 1 em São Paulo (R\$ 2.862,00) é enquadrado na Faixa 2 do PMCMV, voltada para o financiamento de unidades para famílias com renda de até R\$ 4.000,00. Já o limite de renda estipulado em HIS 2 (R\$ 5.724,00) pode ser enquadrado na chamada Faixa 3 do Programa, que procurar financiar habitações para famílias com renda de até R\$ 9.000,00 (Ver imagem a seguir)<sup>12</sup>.



**Figura 01:** Comparação entre os tetos de renda das faixas do PMCMV e dos conceitos de HIS 1, 2 e HMP definidos no PDE/2014 (fonte: Yamaguti, 2019).

## 5. As ZEIS 5 e os megaempreendimentos imobiliários em São Paulo

Após revisarmos a trajetória do instrumento, o processo de consolidação do segmento econômico e como ambos os processos se articulam a produção de habitação social em ZEIS a partir do caso do município de São Paulo, passarei agora a discutir como a crise econômica de 2014, associada a aprovação do novo PDE da cidade, acabaram por recolocar novas condições de produção em ZEIS. Na sequência, apresentarei alguns empreendimentos aprovados em ZEIS 5 que indicam a mobilização de um instrumento de origem social (a ZEIS), para a formulação e execução de projetos urbanos que distorcem expressivamente os objetivos iniciais previstos na concepção do instrumento.

A aprovação do novo PDE em junho de 2014 coincidiu com o início de um contexto de crise macroeconômica no país, impulsionada também pela crise política enfrentada pelo governo federal, e que culminou com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Na economia, já em 2014 o PIB brasileiro apresentou sinais de desaceleração, retraindo de 2,3% em 2013 para apenas 0,5% de crescimento em 2014, e sofreu quedas expressivas a partir de então, de -3,55% e -3,28% nos dois anos subsequentes. No setor da construção civil, as taxas negativas de crescimento do PIB já aparecem em 2014 (-2,1%) e se acentuam nos anos subsequentes (-9,0%, -10,0%, -9,2%). De acordo com Miotto (2022), essa desaceleração do setor imobiliário decorreu da redução do crédito, das taxas de investimento e da produção.

No âmbito das empresas de incorporação, a crise acabou por impulsionar uma reorganização do setor, com novas estratégias de produção e impactos territoriais. De acordo com Penha Filho (2020), que analisou a trajetória das maiores incorporadoras com capital aberto do país entre 2010 e 2018, a estratégia de expansão geográfica que se sucedeu após a abertura de capital das empresas foi substituída pela atuação em mercados mais dinâmicos a partir de 2012, com reorientação do mercado para as regiões Sul e Sudeste, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo. Já em relação aos produtos, Penha Filho (2020, p.119) também evidenciou que “o segmento econômico não apenas sustentou a dinâmica imobiliária nacional [...] como garantiu resultados positivos às companhias”, diferentemente dos produtos de médio e alto padrão, que foram mais impactados nesse contexto.

É nessa conjuntura de articulação entre a aprovação do PDE de 2014 e a crise econômica do país, que temos observado na capital paulista a emergência de grandes projetos populares situados em ZEIS, que trazem novos elementos à reflexão do instrumento e do próprio planejamento urbano de modo mais geral. Na sequência apresentarei três desses empreendimentos.

O primeiro deles, denominado Grand Reserva Paulista, foi lançado pela incorporadora MRV e admite 7.530 unidades habitacionais e Valor Geral de Vendas (VGV) estimado em 1,5 bilhão de reais. As habitações são distribuídas em 48 edifícios de 18 pavimentos, organizados em 25 condomínios. O empreendimento está situado em Pirituba, em terreno próximo à Marginal Tietê, e teve seu projeto aprovado em 2016. Além dos condomínios residenciais, a construção



A construção do empreendimento é promovida pelo Grupo Votorantim em parceria com o Grupo Rezek (grupo brasileiro tradicionalmente voltado ao agronegócio) por meio de dois Fundos de Investimento em Participações (FIP), ambos sob coordenação da Banco Votorantim Asset (BVAsset), empresa gestora de ativos do Banco Votorantim. Um dos FIPs é de capital aberto, e detém 55% da participação no projeto, enquanto o outro cuja participação corresponde a 45% é de capital fechado, tendo como principal investidor a própria incorporadora, RZK Empreendimentos (braço imobiliário do Grupo Rezek).



**Figura 04:** Maquete Eletrônica do Empreendimento Reserva Raposo (fonte: [www.rzkempreendimentos.com.br](http://www.rzkempreendimentos.com.br)).

Juntos, os três empreendimentos totalizam cerca de 31 mil novas unidades habitacionais produzidas na cidade de São Paulo que serão construídas em 737.730 m<sup>2</sup>, o equivalente a aproximadamente setenta e quatro quarteirões padrão<sup>13</sup>. Em comum, todos se situam em áreas demarcadas como ZEIS 5 e apresentam, em relação ao zoneamento estipulado na legislação anterior (PDE/2002 e LPUOS/2004), a ampliação dos usos e coeficientes de aproveitamento dos terrenos, intensificando o uso do solo nessas áreas.

O terreno do empreendimento Reserva Paulista, adquirido pela MRV Incorporadora em 2009, era marcado no PDE-2002 como uma Zona Mista, que poderia alcançar coeficiente máximo de até 2,5. Já a área do empreendimento Pátio Central, comprada pela GTIS Partners em 2012 figurava como uma ZEIS 3 até 2014, sendo demarcada no novo Plano como ZEIS 5, o que ampliou de 20% para 40% a área construída que pode ser direcionada a outros usos, não enquadrados como HIS ou HMP. No caso do Reserva Raposo, apenas parte do terreno era anteriormente marcada na legislação municipal (Lei nº13.885/2004) como ZEIS 2 (185 mil m<sup>2</sup>), com coeficiente máximo de aproveitamento fixado em 2,5. Já com a aprovação do PDE 2014, os 450 mil metros quadrados do terreno foram demarcados como ZEIS, na proporção 386 mil m<sup>2</sup> de ZEIS 5 e 64 mil m<sup>2</sup> como ZEIS 2, alcançando coeficiente máximo 4 em ambos os casos. A tramitação de compra do terreno se deu de modo paralelo à revisão do PDE e a ele vinculada, pois o acordo de compra do terreno foi concluído exatamente no dia seguinte à aprovação do Plano. Nos três casos, as mudanças podem indicar uma ação direta dos agentes frente ao poder público e ao poder legislativo no sentido de incidir sobre a demarcação do zoneamento da cidade, elemento esse que merece ser melhor investigado.

Além da mudança no zoneamento, o porte dos empreendimentos deve ser ressaltado, não apenas em termos quantitativos, em decorrência do significativo volume de unidades habitacionais, mas especialmente qualitativos, no que diz respeito a um novo produto imobiliário formatado. Observando os três empreendimentos em questão, chama atenção nas peças publicitárias o reforço no anúncio de “novos bairros planejados” a serem construídos, que além das moradias prevê a provisão de infraestrutura urbana, uma série de espaços e equipamentos públicos, abertura de vias, dentre outros. Tais aspectos, em muitos casos referentes a contrapartidas exigidas pelo município em decorrência do impacto dos empreendimentos e

parcelamento dessas grandes glebas, são evidenciados e incorporados nos anúncios publicitários como diferenciais do lançamento imobiliário. Não obstante, revelam uma transformação radical do espaço urbano, com um protagonismo dos agentes privados tanto na produção de infraestruturas quanto equipamentos públicos.

A negociação das contrapartidas e o próprio processo de aprovação dos empreendimentos junto a prefeitura também chama atenção pela discricionariedade dos processos. Discutidos um a um com a municipalidade, o porte desses empreendimentos e seu caráter “social”, advindo da produção de habitações ditas sociais legitima a execução de tais empreendimentos e possibilita uma negociação direta que indica novas relações na negociação público-privada entre incorporadores e poder público.

Outro ponto a ser ressaltado é como as ZEIS têm se tornado território privilegiado para atuação de agentes financeirizados. Embora as incorporadoras ainda detenham a atuação majoritária, chama atenção como novos agentes mais articulados ao capital financeiro passam a incidir nesses territórios, mobilizando-os cada vez mais a fim de responder às expectativas de rendimento de investidores financeiros. No site oficial do Pátio Central, chama atenção que o primeiro item da lista de informações do empreendimento seja “Investir no Pátio”, e que o mesmo saliente como uma de suas qualidades a “rápida valorização do empreendimento”<sup>14</sup>.

Além do mais, no caso das tradicionais incorporadoras, há também novidades nas estratégias de acumulação em ZEIS, cada vez mais próximas do setor financeiro. O exemplo do empreendimento Grand Reserva Paulista é paradigmático nesse sentido, pois a incorporadora MRV destinou uma pequena parte do empreendimento para compor o portfólio da startup Luggo, criada em 2019 pela própria MRV, e que tem atuação focada no segmento de locação. De acordo com um diretor da própria empresa, nesse tipo de operação a incorporadora compra o terreno, constrói o edifício, aluga todas as unidades e depois vende esse “ativo” para um fundo imobiliário, que passa a ser o dono da propriedade, enquanto a Luggo fica responsável pela gestão do negócio<sup>15</sup>. No caso em questão, o condomínio Luggo Piqueri, situado no empreendimento Grand Reserva Paulista, faz parte de um acordo de venda fechado com a canadense Brookfield Asset Management, que se tornou a proprietária desses apartamentos e passou a se beneficiar das rendas advindas dos aluguéis.

Ao encararmos os Grandes Projetos Urbanos como “áreas de exceção”, que possibilitam a flexibilização do zoneamento vigente e propõem um programa de intervenções urbanísticas, poderíamos elucubrar que as ZEIS, e especificamente a ZEIS 5 na capital paulista, tem aberto espaço para pensarmos a produção habitacional desses territórios como GPUs. Tal fato é relevante na medida em que, historicamente, os debates de ambas as literaturas no Brasil se desenvolveram de modo apartado, analisados a partir de distintos instrumentos urbanísticos que admitem agentes e lógicas diferentes, além de evidenciarem como a própria habitação “social” tem sido mobilizada nesse sentido.

## **6. Conclusão: as ZEIS estariam viabilizando Grandes Projetos Urbanos?**

A conclusão deste artigo termina com uma pergunta. Conforme pudemos observar ao longo do texto, historicamente concebidas como um instrumento social que tinha por objetivo garantir o acesso à terra às classes de menor poder aquisitivo, as ZEIS sofreram transformações significativas ao longo dos anos, abrindo e ampliando as possibilidades de ação dos agentes privados nesses espaços. Nesse movimento, observa-se um deslocamento entre a concepção e a aplicação prática do instrumento, que tem revelado uma apropriação, tanto dos subsídios diretos e indiretos a ela inerentes, quanto do próprio discurso e legitimidade das ZEIS e sua produção, como unidades direcionadas (supostamente) às classes mais pobres.

A análise de alguns empreendimentos recentes que estão sendo construídos na cidade de São Paulo indicam que as ZEIS tem possibilitado a execução de megaempreendimentos habitacionais que, antes de atenderem às demandas legítimas de moradia das classes mais

necessitadas de nossa sociedade, tem possibilitado a entrada de diversos agentes financeirizados, que têm se apropriado da legitimidade desses territórios e dos estímulos à produção habitacional neles construída, garantindo o pagamento de rendimentos a investidores financeiros e novos patamares de acumulação. Nesse sentido, este artigo questiona se as ZEIS têm possibilitado e viabilizado a emergência de grandes projetos urbanos, com enfoque habitacional, que alteram significativamente o espaço urbano e indicam novas articulações público-privadas formatadas por meio da incorporação imobiliária.

No âmbito mais geral colocado pelas teorias do planejamento, tais transformações podem indicar um processo de transformação do planejamento urbano brasileiro, que tem se deslocado de uma perspectiva normativa em direção a um planejamento discricionário. Essa me parece uma agenda de pesquisa importante, embora seja importante considerar que a discricionariedade sempre foi regra no país, fortemente influenciada pelo poder das elites locais, como vimos nas experiências recentes de implantação de conjuntos do PMCMV na última década.

### Referências Bibliográficas

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. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org). Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BALTRUSIS, Nelson. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema. O caso AEIS. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO (org). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil industrial. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982, p. 117-154.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, N. (org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.

BORGES, Isadora. O avanço da produção imobiliária sobre a "periferia" da metrópole: o "segmento econômico" e as transformações na produção do espaço em Itaquera, São Paulo. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

BORGES, Isadora e RUFINO, Beatriz. As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional. Cadernos Metrópole, 2022, v. 24, n. 53, pp. 93–118.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil." In: CARDOSO, Aduino Lúcio (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. 1 ed. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2013.

GATTI, Simone Ferreira. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz / Simone Ferreira Gatti. --São Paulo, 2015.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. 2002. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>. Acesso em: 5 out 2020.

JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais e políticas públicas. São Paulo: Cortez Ed. 1989.

JESUS, Patricia; 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, mai. 2018.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. (org). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil industrial. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

\_\_\_\_\_. Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana. 7 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. Habitação e desenvolvimento urbano: o desafio da próxima década. 1999. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/habitacao-e-desenvolvimento-urbano-o-desafio-da-proxima-decada/>. Acesso em: 15 set 2020.

MIOTO, Beatriz. Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010. Cadernos Metrópole, 2022, v. 24, n. 53, pp. 15–32.

MOURAD, Laila Nazem. Democratização do acesso à terra urbana em Diadema. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2000.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. 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.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista e O ornitorrinco. 1. ed. 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, [1072] 2013.

PENHA FILHO, C. A. *Estratégias e dinâmica de acumulação das incorporadoras listadas (2010/2018)*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2020.

ROLNIK, Raquel; 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. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiaisinteresse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 15 nov. 2022.

ROYER, Luciana. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUFINO, Beatriz. A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena. São Paulo: Paz e Terra. 1988.

SANTORO, Paula; BORRELLI, Júlia. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade. In: Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte-MG, maio 2015.

SANTOS JR., Orlando; MONTANDON, Daniel (orgs.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ. 2011.

SÃO PAULO (PREFEITURA). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Câmara Municipal, [2002]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L13430.pdf>.

SÃO PAULO (PREFEITURA). Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L13885.pdf>.

SÃO PAULO (PREFEITURA). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDESuplemento-DOC/PDE\\_SUPLEMENTO-DOC.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDESuplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf).

SÃO PAULO (PREFEITURA). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>.

SHIMBO, Lucia. Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SOARES, Isabelle Oliveira. (Des)articulação entre a política urbana e a política habitacional: Programa Minha Casa, Minha Vida e ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Avaliação do Espaço Construído) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

TANAKA, Rodrigo. “ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. 2018. 223 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

TONE, Beatriz Bezerra. Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, 244 f.

YAMAGUTI, R. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. In: ANAIS XVIII Encontro Nacional da ANPUR. Natal, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?. 2012, Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo ANPARQ. Natal: UDUFRRN, v. 1, 2012.

---

<sup>1</sup> O ABCD Paulista é também conhecido como a Região do Grande ABC ou ABCD, que compreende alguns municípios da porção leste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). De origem industrial, a sigla abarca as principais cidades da região, a saber: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C), por vezes incluindo também a cidade de Diadema (D). Além dessas quatro cidades, a Região do Grande ABC também é composta pelos municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

<sup>2</sup> Elaborado pela Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores, o estudo examinou o conteúdo dos Planos Diretores aprovados no país após o Estatuto das Cidades e apontou que dos 524 planos analisados, as ZEIS apareceram em 420 planos das legislações municipais, sendo as ZEIS em áreas vazias demarcadas em apenas sessenta desses municípios.

<sup>3</sup> A autora reconhece que o início desse processo se deu com a emissão, pela Caixa Econômica Federal (CEF), herdeira das atribuições e recursos do BNH, da circular normativa n. 58, que transferiu os créditos dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) até então direcionados às Cohabs, para as empresas construtoras que assumiram também a prerrogativa da iniciativa na implantação dos conjuntos habitacionais. Além do mais, a autora cita diversos programas que foram criados (Programa de Habitação Popular - PROHAP; Plano de Ação Imediata para a Habitação - PAIH; Programa Empresário Popular - PEP), até chegar no Programa Carta de Crédito, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>4</sup> Entre 1997 e 1998, a professora Ermínia Maricato coordenou no âmbito do Laboratório de Habitações e Assentamentos Humanos (LABHAB) a pesquisa "Como ampliar o acesso ao mercado residencial privado legal?", que teve como um de seus produtos o referido Workshop.

<sup>5</sup> Participaram do evento gestores públicos, políticos, representantes de movimentos de moradia, pesquisadores acadêmicos e professores universitários.

<sup>6</sup> Criado em 1997 pela Lei 9.514, o SFI tinha por objetivo diversificar as formas privadas de captação de recursos para o financiamento imobiliário (Cf. ROYER, 2009).

<sup>7</sup> Anteriormente, a experiência mais próxima de demarcação de terras para a produção de habitações sociais havia sido a criação da zona Z8-100/1 (Lei nº 9.300/1981), que identificou áreas nas zonas rurais da cidade nas quais o único uso urbano permitido era a construção de conjuntos habitacionais pelo poder público.

<sup>8</sup> Conforme discutiu Tanaka (2018, p.114), em virtude da política de valorização real do salário mínimo comandada pelo governo do então presidente Lula, a indexação ao salário mínimo das faixas renda atendidas em ZEIS acabou por possibilitar a inclusão de perfis de renda familiar cada vez mais altos dentro dos padrões estipulados pelo HIS e HMP, o que teve como consequência o aumento do valor global de venda dos empreendimentos e a ampliação das margens de ganho das incorporadoras.

<sup>9</sup> Para uma descrição mais detalhada de toda a legislação e suas transformações no período conferir Yamaguti (2020).

<sup>10</sup> Conforme definição no PDE/2014, a HIS 1 é considerada a moradia destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, além de ser destinada a famílias com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos.

<sup>11</sup> Enquadrada na mesma definição da HIS 1, a HIS 2 se diferencia apenas no que tange a renda familiar mensal das famílias a ela destinadas, que devem apresentar valores entre 3 e 6 salários mínimos.

<sup>12</sup> Valores estabelecidos pela legislação em 2019.

<sup>13</sup> Apenas a título de comparação, se considerarmos o período entre 1985-2019, a média anual de UH's lançadas em toda a capital paulista, pelas mais diversas empresas, oscila em torno das 26 mil moradias (SECOVI, 2020).

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.patiocentralcambuci.com.br/>. Acesso em: 12 dez 2022.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2021/12/epoca-negocios-mrv-fecha-acordo-com-brookfield-para-venda-de-empreendimentos-da-luggo.html>. Acesso em: 15 nov 2022.