

**CENTRO UNIVERSITÁRIO BELAS ARTES DE SÃO PAULO**

**CURSO ARQUITETURA E URBANISMO**

**O PAPEL DAS ZEIS NA POLÍTICA HABITACIONAL**

**Orientanda: Leticia Haspene Santaella**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Débora Sanches**

**Resumo**

O artigo visa entender a trajetória da questão da moradia na cidade de São Paulo e o contexto histórico em que se inserem as ZEIS – categoria de zoneamento em estudo - para comprovar sua efetividade na política habitacional.

Para tal, foram levados em consideração neste breve estudo a desigualdade territorial na metrópole e o IDH<sup>1</sup> de cada região da cidade comprovando que na periferia e em áreas de vulnerabilidade o índice é desproporcionalmente inferior quando comparado a regiões centrais ou de concentração de empregos. A pesquisa busca aprofundar-se na categoria de zoneamento destinada a habitações de interesse social e comprovar sua efetividade na produção de moradia para a população de baixa renda.

Palavras-chave: Zeis. Política habitacional. Urbanismo.

**Abstract**

This article aims to understand the trajectory of the dwelling issue in São Paulo and the historical context in which its zoning categories are inserted to prove its effectiveness on housing policy.

The territorial inequality of the city and the HDI of each region of the town were considered in this article to prove that suburb and vulnerable areas have lower HDI indexes when compared to central regions or areas with employment concentration. This research focus on a zoning category reserved only to social housing and to prove its effectiveness on housing production for the low income population.

Kew-words: Zeis . Housing policy. Urbanism

**Introdução**

---

<sup>1</sup> IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – Índice que mensura o desenvolvimento humano através da renda, educação e longevidade. (0,5 muito baixo – 1,0 muito alto)

A cidade de São Paulo é a mais populosa não apenas do Brasil, mas de todo o continente americano. Sua população chegou a 11,82 milhões de habitantes segundo o IBGE no ano de 2013. Conhecida mundialmente por sua densidade, exerce influência internacional em fatores políticos, econômicos e culturais.

Embora São Paulo possua uma importante economia, contribuindo com cerca de 30% do PIB<sup>2</sup> nacional e esteja repleta de centros comerciais que recebem pessoas do mundo inteiro todos os dias, a cidade apresenta gritantes problemas urbanos. Dentre as inúmeras dificuldades enfrentadas pelos residentes da capital, 25% da população mora em assentamentos precários<sup>3</sup> (SANCHES, 2015). A cidade é palco de elevados níveis de heterogeneidade socioeconômica territorial. É possível entender este fator ao observar que áreas centrais da cidade apresentam IDH superior a 0,91, valor que diminui à medida que se afasta do centro, e chega a 0,64 nos limites do município (PEDROSO, 2003).

As famílias de baixa renda em sua grande maioria, vivem na periferia da cidade onde há problemas de infraestrutura e o transporte público é ineficiente, enquanto regiões bem-dotadas de serviços, comércio, e principalmente, empregabilidade, estão cada dia mais verticalizadas e adensadas. Entretanto, essa verticalização destina-se a quem pode pagar pelo alto preço de se morar nessas regiões centrais como Itaim, Moema, Jardins e Pinheiros. Esses fatores resultam no detrimento da qualidade de vida da população de baixa renda residente nas periferias, que precisa se deslocar para trabalhar, perdendo muitas horas diariamente.

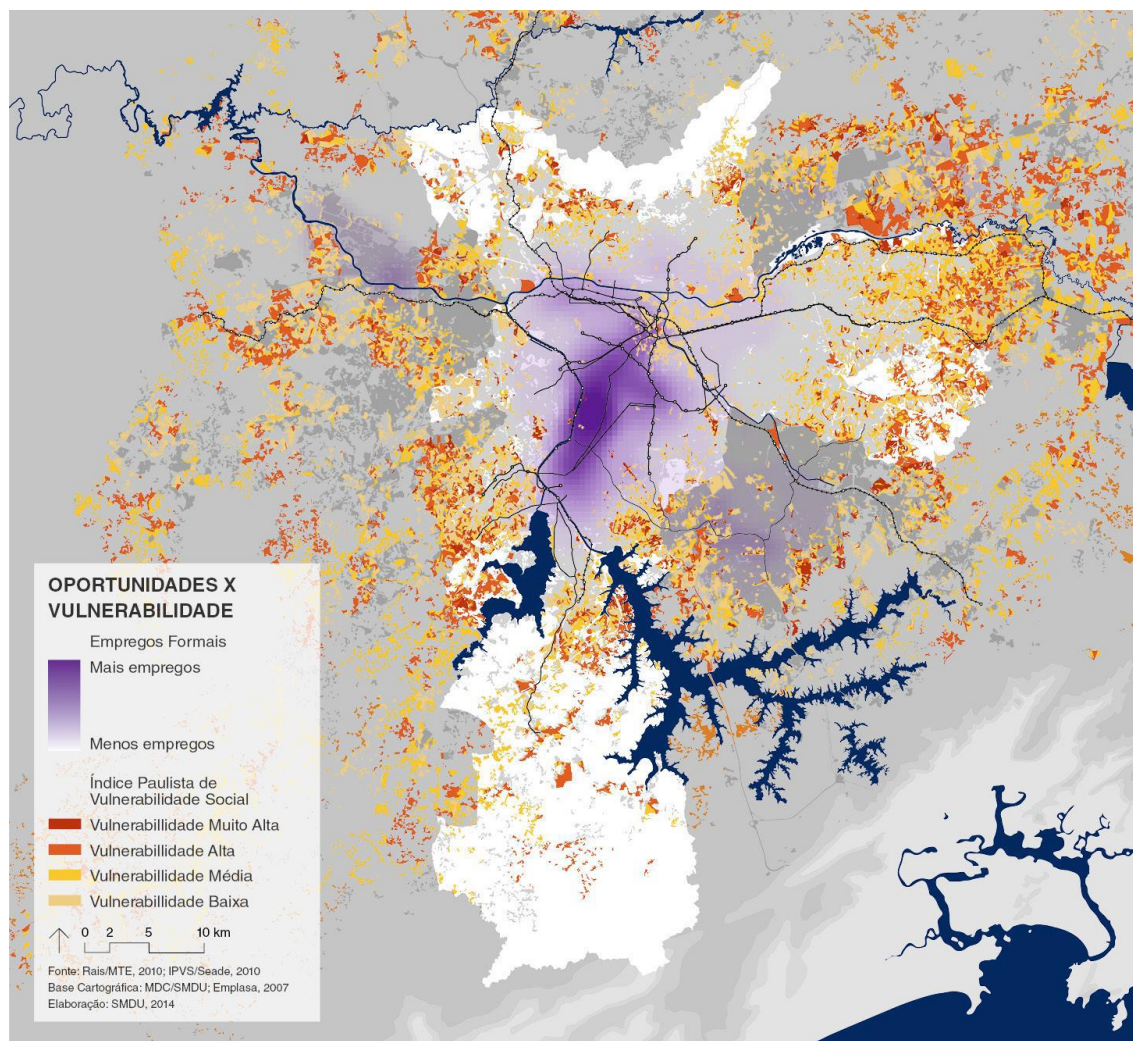
Este fenômeno pode ser observado através do estudo realizado pela SMDU<sup>4</sup> em 2014, que utiliza o mapa da cidade para evidenciar esta divisão territorial presente em São Paulo. O mapa une as duas informações mostrando que existe uma zona central onde estão distribuídas as oportunidades de emprego, e uma zona periférica onde estão situadas as regiões de vulnerabilidade social, fator que abrange a renda, a escolaridade, a saúde, e as condições de inserção no mercado de trabalho da população que vive nestas regiões.

---

<sup>2</sup> PIB – Produto Interno Bruto – somatória de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região durante um período, com objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região.

<sup>3</sup> Assentamentos precários – Expressão que engloba o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda incluindo cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e conjuntos habitacionais que se encontram degradados (Ministério das cidades, 2010, p. 9).

<sup>4</sup> SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.



Fonte: (gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br)

A explicitude da divisão territorial no município de São Paulo foi que o motivou a realização desta pesquisa, pois é perfeitamente visível que as oportunidades de emprego estão distantes das regiões de vulnerabilidade social. Este fenômeno é uma consequência da situação urbana em que se encontram as regiões periféricas da cidade de São Paulo, onde há uma grande concentração de favelas, cortiços e edificações autoconstruídas implantadas em assentamentos precários. As situações de risco, e em muitas comunidades, a falta de saneamento básico, interferem diretamente no desenvolvimento pessoal e profissional da população residente, que não possui condições mínimas de habitabilidade.

Diante deste quadro urbano e social surge um grande questionamento: o que ocorreu nos últimos anos para que o desenho da cidade se consolidasse desta forma? E qual é o instrumento responsável pela transformação do desenvolvimento urbano da cidade como um todo?

Segundo SILVA (2014), atualmente o principal instrumento que regula a produção privada no solo urbano é lei do Zoneamento, estabelecendo normas complementares ao Plano Diretor<sup>5</sup>. Diretrizes instituídas por esta lei definem onde pode ou não ser construído, e o que deve ser construído. Atualmente, no Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo existe um instrumento denominado ZEIS – Zona Especial de Interesse Social. Esta categoria é o instrumento que garante a produção de habitações de cunho social destinadas a população de baixa renda.

As ZEIS existem para garantir que a política habitacional consiga bons terrenos para a produção de novas Habitações de Interesse Social (HIS) e para que a regularização fundiária e urbanização de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais populares possam beneficiar os mais de 25% de habitantes da cidade que vivem nestes assentamentos precários e informais (GESTÃO URBANA, 2014).

## **Objetivos**

Este artigo tem por objetivo estudar as ZEIS e sua efetividade no desenvolvimento urbano da cidade. Compartilha-se do entendimento de ÂNCONA (2009) que as Zonas Especiais de Interesse Social se consolidaram como a categoria de zoneamento que inclui a população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana em regiões servidas de equipamentos e infraestrutura, em suma, tem como função social a garantia de produção de empreendimentos habitacionais em uma localização adequada.

## **Metodologia**

Atualmente, moradia e a falta dela são assuntos muito discutidos por arquitetos e urbanistas. Entende-se que é atribuição deste profissional estudar que o ocorreu nas últimas décadas para que o problema da habitação tomasse tão grandes proporções.

Os procedimentos adotados para o desenvolvimento deste artigo foram pesquisas bibliográficas em livros, artigos, dissertações e teses de autores especializados no tema. Uma análise urbana que envolveu fatores como empregabilidade, regiões de assentamentos precários, vulnerabilidade e IDH

---

<sup>5</sup> Plano Diretor – Segundo o Estatuto das Cidades, o Plano diretor caracteriza-se como instrumento que orienta a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

ajudaram a desenvolver uma crítica a desigualdade territorial em São Paulo, demonstrada através de mapas.

## **Desenvolvimento**

### **Contexto Histórico - A Habitação social no Brasil e as ZEIS**

Não só na cidade de São Paulo, mas em âmbito nacional, o Brasil foi marcado no século XX por um processo de Urbanização acelerado em função da migração da população do campo para a cidade. As consequências deste processo são principalmente relacionadas com a falta de moradia para os trabalhadores de baixa renda. Assim a população encontrou como solução a autoconstrução em loteamentos irregulares, assentamentos precários ou em situações de risco, favelas e cortiços na periferia da cidade. Em São Paulo, o fator que contribuiu fortemente para a crise da habitação foi a migração da população de menor renda das regiões centrais da cidade para a periferia devido as grandes desapropriações causadas pelo plano de avenidas de Prestes Maia (BONDUKI, 2011).

Em 1964 nasce o BNH<sup>6</sup>, em resposta as estas questões habitacionais, e devido à grande demanda de produção de habitação, principalmente, de cunho social. O Banco Nacional da Habitação foi um órgão de alcance nacional criado durante o período da ditadura militar com o objetivo de dinamizar a economia e atender as necessidades habitacionais da grande massa desabrigada. Este, marcou a trajetória da política habitacional, pois foi o primeiro órgão que propunha a produção de habitações em larga escala, destinado a população de baixa renda. Entretanto, o BNH foi alvo de muitas críticas, entre elas: projetos de péssima qualidade, monótonos e repetitivos em larga escala nas periferias. As edificações eram dotadas de um racionalismo que visava a redução de custos, e isso resultou na má qualidade dos conjuntos habitacionais, que foram implantados em regiões longínquas, desvalorizadas, e desvinculadas do contexto urbano (MEDEIROS, 2013).

Esse quadro começa a se alterar com o surgimento dos movimentos de moradia na década de 80. Em 1979 o BNH criou o PROMORAR<sup>7</sup> programa que propunha a urbanização de uma região conquistada a partir da invasão de terra

---

<sup>6</sup> BNH – o Banco Nacional de Habitação foi uma empresa pública instituída em 1964 voltada para a produção de empreendimentos imobiliários.

<sup>7</sup> PROMORAR - Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-Habitações.

mantendo a população nas áreas ocupadas por favelas, mediante a melhoria da infraestrutura urbana e a construção de habitações. Este programa não teve resultados expressivos em relação ao cumprimento de seus objetivos, entretanto, representou um marco importante na questão da luta pela moradia e na formação da ideia de que favelas deveriam ser removidas (ÂNCONA, 2009). Foi através deste programa que surgiu a oportunidade da aprovação de Zoneamentos especiais, fundamentados na Lei nº 6.766/79<sup>8</sup>, para a regularização e consolidação de assentamentos precários nas cidades de Recife e Belo Horizonte.

Segundo ÂNCONA (2009), em Belo Horizonte uma categoria especial de Zoneamento destinada a Habitações de Interesse Social foi aprovada pela lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo de 1985. Em Recife, através da lei municipal de uso do solo de 1983 surgiu a expressão “Zona Especial de Interesse Social” que caracterizava as ZEIS por assentamentos precários e consolidados, surgidos espontaneamente, onde deveriam ser estabelecidos parâmetros urbanísticos especiais. Esta lei reforçava o interesse de regularizar e integrar estas áreas a estrutura urbana.

A efetividade deste instrumento se deu em 1987 na cidade de Recife com a aprovação da Lei dos Planos de Regularização das ZEIS - PREZEIS<sup>9</sup>, que se tornou referência para todo o Brasil. A lei do PREZEIS destacava a qualidade dos projetos arquitetônicos nas áreas delimitadas, a instalação de infraestrutura básica, a regularização dos lotes por meio usucapião, o controle da desapropriação destas áreas e o acompanhamento de representantes das comunidades no desenvolvimento dos projetos (ÂNCONA, 2009).

As experiências pioneiras de aplicação deste instrumento surgiram no Município de Diadema, a partir da aprovação do plano diretor de 1994. Foi criada a categoria AEIS<sup>10</sup> do zoneamento com o intuito de regularizar as favelas. As AEIS 1, demarcavam áreas vazias e as AEIS 2 abrangiam as favelas da cidade. Efetivamente, 80% das áreas demarcadas como AEIS 1 foram utilizadas para produzir habitações de interesse social, um grande avanço na trajetória da política habitacional (BALTRUSIS e MOURAD, 2004).

---

<sup>8</sup> Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

<sup>9</sup> PREZEIS – Plano de Regularização das ZEIS, que obteve sua Lei aprovada em 1987 através da iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada pelo Arcebispo Dom Helder Câmara.

<sup>10</sup> AEIS – Área Especial de Interesse Social – Categoria de zoneamento do Plano Diretor de 1994 de Diadema.

No ano de 2001, a política urbana e habitacional obteve outro grande avanço com a aprovação do Estatuto das Cidades<sup>11</sup>, um forte instrumento que definiu diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade urbana. O Estatuto das cidades atribuiu aos municípios a implementação de Planos Diretores participativos, e tinha como um de seus principais objetivos desenvolver a ordenação do uso do solo através de uma gestão democrática e participativa. Com os Planos Diretores, os municípios contaram com uma base sólida para a criação de ZEIS em cada cidade, através desta lei que mencionou diretamente a ‘instituição de Zonas Especiais de interesse Social’.

Seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade, em 2004 foi aprovado o Plano Diretor da Cidade de São Paulo, que demarcou 139,2 km<sup>2</sup> de ZEIS, que correspondem a 13% da área urbana do município (ÂNCONA, 2009). Este processo de delimitação de novos perímetros de ZEIS, desenvolvido pela SEMPLA<sup>12</sup> e SEHAB<sup>13</sup>, contou a participação da população e dos movimentos de moradia.

A SMDU executou em 2014 a revisão deste Plano Diretor, novamente contando com um processo participativo da população e dos movimentos de moradia. Foram dias intensos de um amplo e democrático processo de discussão da Lei 13.430/02, que resultou na revisão da lei do Plano Diretor Estratégico 688/13. Em 31 de julho de 2014, o PDE<sup>14</sup> foi Sancionado pelo atual prefeito, Fernando Haddad. Neste Plano Diretor, houve um aumento de 23% das áreas demarcadas em comparação com a lei de zoneamento de 2004.

### **As ZEIS na lei 16.050/2014**

A mais recente lei, e também instrumento que rege o zoneamento em São Paulo é a lei 16.050/14, que revogou a anterior (13.885/2002), trazendo novas categorias de zoneamento para a cidade de São Paulo. Os seguintes princípios e diretrizes foram extraídos desta lei, e são de extrema importância para a categoria das ZEIS:

- *A Equidade Social e Territorial* como garantia da justiça social através da redução da vulnerabilidade urbana e das desigualdades sociais entre regiões;

---

<sup>11</sup> Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana.

<sup>12</sup> SEMPLA – Secretaria Municipal do Planejamento

<sup>13</sup> SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

<sup>14</sup> PDE – Plano Diretor Estratégico

- O *Direito a Cidade* para todos os cidadãos, considerando os benefícios e comodidades da vida urbana e garantindo oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas públicas;
- A *Gestão Democrática*, através da participação de representantes da população nos processos de planejamento e na gestão da cidade;
- O *Incentivo à produção de Habitação de Interesse Social*.

A lei 16.050/14 define as ZEIS como porções do território destinadas a produção de moradia digna para a população de baixa renda mediante uma regularização fundiária e melhorias urbanísticas. A lei garante a provisão de novos empreendimentos de HIS<sup>15</sup> e HMP<sup>16</sup> dotadas de infraestrutura, áreas verdes, equipamentos sociais, comércio e serviços. Dentro dela as ZEIS subdividem-se em 5 categorias:

- ZEIS 1 - São as áreas em que estão inseridas favelas, comunidades, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de cunho social, onde habitam as famílias de menor renda. Existe interesse do poder público nestes perímetros em manter a população residente, regularizar a situação fundiária da população e promover a recuperação urbanística e ambiental. São nessas regiões que o poder público tem interesse de promover novos empreendimentos de habitação social;
- ZEIS 2 - São glebas ou lotes desocupados ou subutilizados onde o poder público tem o interesse de produzir empreendimentos de habitação social e que estão adequados a receber novas construções desta categoria;
- ZEIS 3 - Em grande maioria são perímetros na região central da cidade em áreas de imóveis ociosos, que não cumprem sua função social. Tratam-se de imóveis subutilizados onde encontram-se cortiços e edificações deterioradas. Esses perímetros estão demarcados em regiões dotadas de serviços, infraestrutura urbana e uma grande oferta de emprego. Nestas áreas, existe o

---

<sup>15</sup> HIS - Habitação de Interesse Social

<sup>16</sup> HMP – Habitação de Mercado popular



interesse público e privado de requalificar tais imóveis promovendo Habitação de interesse social;

- ZEIS 4 – Foram demarcadas em glebas ou lotes ociosos não edificadas que se localizam nas áreas de proteção de mananciais de bacias hidrográficas. Destinam-se a produção de Empreendimentos de Habitação Social para as famílias que vivem atualmente em áreas de risco ou em APP<sup>17</sup>. As ZEIS 4 estão localizadas na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental, principalmente no extremo sul da cidade, próximo as represas Billings e Guarapiranga;
- ZEIS 5 - São caracterizadas por terrenos vazios, subutilizados e não edificadas alocados nas áreas bem-dotadas de serviços, comércio, equipamentos e infraestruturas. Estas áreas são destinadas a produção de empreendimentos habitacionais promovidos pelo setor privado.

As diretrizes do Plano Diretor definiram duas categorias de empreendimentos para garantir a efetividade das ZEIS de uma maneira coerente, conforme a faixa de renda:

- 1) HIS (Habitação de interesse social) – Empreendimentos habitacionais promovidos pelo poder público ou privado, destinados a população de menor renda, tendo no máximo 1(um) sanitário e 1(uma) vaga de garagem. Subdivide-se em:
  - a) HIS 1 – destinada a famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos.
  - b) HIS 2 – destinada a famílias com renda mensal de até 6(seis) salários mínimos.
- 2) HMP (Habitação de mercado popular) – Empreendimentos habitacionais promovidos pelo poder público ou privado, destinados a famílias cuja renda mensal é superior a 6(seis) salários mínimos e inferior a 10(dez) salários mínimos.

---

<sup>17</sup> APP – Áreas de preservação permanente, segundo o Código Florestal (lei nº 12.651/12) tratam-se de áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa.

Em ZEIS, novas edificações e reformas com mudança de uso devem atender aos percentuais mínimos estabelecidos por lei para garantir de forma justa e coerente a aplicação dos instrumentos definidos.

Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e nR
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	Mínimo 40%		Permitido	No máximo 40%

Tabela de área construída total por usos residenciais e não-residenciais em ZEIS anexo a Lei 16.050/2014  
Fonte: (gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br)

Segundo a tabela, entende-se que territórios demarcados como ZEIS 1, 2, 3 ou 4 tenham 60% do empreendimento ou das unidades de habitacionais dentro da categoria HIS 1, garantindo que famílias com renda mensal de até três salários mínimos tenham acesso ao conjunto habitacional. Em ZEIS 5 o percentual é de 40% em HIS 1 e 40% em HIS 2 – famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos.

## Resultados

Este artigo reconhece as ZEIS como o instrumento capaz de alavancar a produção de novos empreendimentos habitacionais na cidade de São Paulo proporcionando moradia para milhares de famílias. Em São Paulo, aonde foi estudada a categoria de zoneamento, é possível perceber o foco da nova lei de zoneamento, pois um de seus principais objetivos é garantir moradia para a população. Evidentemente, a produção de novos empreendimentos habitacionais ou a adequação de edificações abandonadas é responsabilidade do poder público, entretanto, esta lei proporciona ao poder privado a oportunidade de produzir habitação de cunho social.

Segundo a nova lei 16.050/2014, as ZEIS garantem que em terrenos demarcados só poderão ser produzidas habitações para a população de menor renda, o que apresenta um grande avanço para uma cidade com histórico de abandono com relação a questão habitacional para a população de menor renda.

## **Considerações finais**

Tendo em vista o contexto urbano e a distribuição territorial em São Paulo é possível analisar que houveram grandes equívocos no processo de desenvolvimento urbano da cidade. O instrumento das ZEIS representa atualmente, a garantia de uma distribuição urbana mais justa na cidade e o fomento à produção de moradia digna para a população de menor renda. O novo Plano Diretor e a lei 16.050/2014 tratam de maneira específica a questão da moradia como nunca antes. É possível que os resultados desta nova lei sejam vistos apenas nas próximas décadas, porém é necessário que desde já seja implementada a lei e que através dela se constitua uma sociedade mais justa, onde todos têm o direito à habitação. As ZEIS representam o reconhecimento da problemática urbana e social e a garantia de que serão realizados projetos de requalificação e regularização das áreas periféricas.

## **Fontes Consultadas**

SANCHES, Débora. *Processo participativo como instrumento de moradia digna: uma avaliação dos projetos da área central de São Paulo – 1990 a 2012*. Tese de Doutorado – Mackenzie. São Paulo, 2014.

PEDROSO, Marcel de Moraes. *Desenvolvimento humano no município de São Paulo: uma cartografia socioeconômica como contribuição ao planejamento de políticas públicas*. Dissertação de Mestrado – PUC SP. São Paulo, 2003.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. *Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo*. Dissertação de Mestrado – FAUUSP. São Paulo, 2014.

ANCÔNA, Ana Lúcia. *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social*. Cartilha da Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1998.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. BNH: outras perspectivas. UFRN. Natal, 2011.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. AEIS em Diadema 10 anos. Seminário de História da Cidade e o Urbanismo - FAUUSP. São Paulo, 2004.

SÃO PAULO (Município). 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.