



**XVIII ENANPUR**  
NATAL2019  
27 a 31 maio

## **As condições institucionais das ZEIS nas Metrópoles e Capitais Regionais Brasileiras**

### **Autores:**

Eldson Fernandes de Oliveira - UFCG - [eldsonoliveira@gmail.com](mailto:eldsonoliveira@gmail.com)

Demóstenes Moraes - UFCG - [damoraes6@gmail.com](mailto:damoraes6@gmail.com)

Lívia Izabel Bezerra de Miranda - UFCG - [liviaibmiranda@gmail.com](mailto:liviaibmiranda@gmail.com)

### **Resumo:**

Este artigo possui o objetivo de analisar os aparatos legais referente as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nas Metrópoles e Capitais Regionais brasileiras visando avaliar as condições institucionais para subsidiar as políticas urbanas para os assentamentos de interesse social. O foco da pesquisa esteve direcionado em verificar a adequação dos instrumentos legais municipais referente a ZEIS às diretrizes previstas nas principais leis e instrumentos federais de política urbana. Foi utilizado um conjunto de métodos para elaboração da pesquisa, onde se destaca a análise das leis, parâmetros e instrumentos urbanísticos referentes aos diversos tipos de ZEIS, identificação de legislações municipais referente as ZEIS e caracterização, sistematização e classificação dos aparatos legais e institucionais das ZEIS. Foram também aplicados questionários aos técnicos responsáveis pelas ZEIS nos Municípios. Com o resultado das análises, foi possível organizar um banco de dados interativo que contém fichas com a sistematização de parâmetros urbanísticos para regulação urbanística, instrumentos disponíveis para políticas públicas de regularização urbanística e fundiárias e mecanismos para gestão das ZEIS. Contém ainda uma classificação do nível de adequação institucional em cada município.

# AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS NAS ZEIS DAS METRÓPOLES E CAPITAIS REGIONAIS BRASILEIRAS

## RESUMO

Este artigo possui o objetivo de analisar os aparatos legais referente as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nas Metrôpoles e Capitais Regionais brasileiras visando avaliar as condições institucionais para subsidiar as políticas urbanas para os assentamentos de interesse social. O foco da pesquisa esteve direcionado em verificar a adequação dos instrumentos legais municipais referente a ZEIS, às diretrizes previstas nas principais leis e instrumentos federais de política urbana. Foi utilizado um conjunto de métodos para elaboração da pesquisa, onde se destaca a análise das leis, parâmetros e instrumentos urbanísticos referentes aos diversos tipos de ZEIS, identificação de legislações municipais referente as ZEIS e caracterização, sistematização e classificação dos aparatos legais e institucionais das ZEIS. Foram também aplicados questionários aos técnicos responsáveis pelas ZEIS nos Municípios. Com o resultado das análises, foi possível organizar um banco de dados interativo que contém fichas com a sistematização de parâmetros urbanísticos para regulação urbanística, instrumentos disponíveis para políticas públicas de regularização urbanística e fundiárias e mecanismos para gestão das ZEIS. Contém ainda uma classificação do nível de adequação institucional em cada município.

**Palavras-chave:** Zonas Especiais de Interesse Social, regularização de ZEIS, Legislação Urbana.

## INTRODUÇÃO

Diversos fatores contribuíram para formação dos assentamentos precários nas cidades brasileiras desde o final do século XIX: os fluxos migratórios decorrentes da ampliação das atividades econômicas no meio urbano, a abolição da escravatura, as dificuldades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, a industrialização-urbanização de baixos salários, a falta de políticas habitacionais que atendessem às alternativas de acesso à moradia e à cidade, as ocupações irregulares por meio da formação de assentamentos precários.

Além desses, o padrão de crescimento econômico com alto nível de desigualdade social, a incapacidade do poder público em regular o mercado fundiário e imobiliário e o crescimento das cidades com pouco ou nenhum planejamento urbano foram outros condicionantes que agravaram, ainda mais, as condições de acesso da população de baixa renda à moradia (CARDOSO, 2007).

A consolidação dos assentamentos precários no Brasil começou a se popularizar a partir da década de 1970, através do BNH no qual criou uma série de “programas alternativos” que incorporaram a autoconstrução e a participação do usuário no processo produtivo e decisório, permitindo a intervenção em favelas em outras bases e revendo a ideia de remoção total que ainda prevalecia. Aquela tendência revelava uma espécie de reconhecimento dos desvios sistemáticos do Banco em prover habitação para as camadas de menor renda da população e respondia a uma série de críticas de nível internacional, com o apoio decisivo das agências multilaterais de financiamento, em relação à produção massificada de habitação (SANTO AMORE, 2013, pag. 38).

Alguns programas desse período foram: o PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (criado em 1975 e reformulado em 1978), o FICAM - Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de HIS (1977), o PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-habitação (1979) e o Projeto João de Barro – Programa Nacional de Autoconstrução (1984). Para Azevedo (2016), programas como o PROMORAR não tiveram o alcance necessário, mas contribuíram com a expansão do ideal de realizar ações que fossem capazes de beneficiar áreas, anteriormente esquecidas, ocupadas irregularmente pela população de baixa renda, servindo para que cidades como Recife e Belo Horizonte criassem zoneamentos especiais para regularização e consolidação de assentamentos precários, com fundamentação na Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, no 6.766/79.

A partir da década de 1980, a primeira experiência de demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) foi estabelecida no Recife. Para que isso ocorresse, alguns antecedentes foram importantes, além dos programas habitacionais federais "alternativos": as lutas dos moradores de assentamentos precários de resistência às remoções e também pela melhoria das condições de vida em suas comunidades; a Lei Federal de Parcelamento do Solo, 6.766/1979, que previa a possibilidade de regularização dos lotes com tamanho inferior a 125m<sup>2</sup> em função do interesse social; e o debate internacional sobre a urbanização de favelas que desde o final dos anos 1960 influenciou as diretrizes das agências multilaterais, financiadoras de projeto de infraestrutura urbana e habitacional (MORAES, 2017).

A experiência das ZEIS em Recife torna-se referência nacional e passa a ser implementada em diversos municípios, mesmo com variações de denominações e com a criação de novos tipos, abrangendo não apenas as favelas, mas também, cortiços e loteamentos irregulares e até áreas destinadas à construção de novos empreendimentos habitacionais de interesse social. Esta zona consiste, de modo geral, em um instrumento urbanístico-regulatório, incluído no zoneamento da cidade, que

incidem sobre os vários tipos de assentamentos precários ou em áreas para produção de habitação de interesse social (MORAES, 2017).

As áreas demarcadas como ZEIS em assentamentos precários são expressão do reconhecimento do direito da população de baixa renda a permanecer na área ocupada de forma irregular, possibilitando a dotação dos benefícios urbanos necessários para qualificação do espaço e para o reconhecimento da posse da terra. Isso representa a inclusão socioespacial e o reconhecimento dos direitos à moradia e à cidade para uma população até então excluída dos programas habitacionais e das ações municipais.

As ZEIS estão previstas em leis federais como a Lei 9.785/1999 (Art 3º; § 6º), que altera a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano 6.766/79 (Art. 2º); e no Estatuto da Cidade entre as diretrizes da Política Urbana (art. 2º, XIV) e, também, como instrumento jurídico e político da política urbana (art. 4º, V, f). O Estatuto da Cidade acabou promovendo uma difusão mais ampla desta zona nos municípios brasileiros, prevista em 1.682 planos diretores municipais e em 1.189 leis municipais específicas, como apontou a Pesquisa de Indicadores Municipais, realizado pelo IBGE em 2015 (MORAES 2017).

Devido ao grande contingente populacional que vive em assentamentos precários no Brasil é importante ressaltar a relevância do instrumento urbanístico-regulatório das ZEIS para avaliação das políticas urbanas inclusivas e revisão de estratégias para regulação e regularização urbanística e fundiária. A presente pesquisa propôs, portanto, analisar os aparatos institucionais e legais referentes às ZEIS nas Metrôpoles e Capitais Regionais brasileiras, tendo em vista que não foram realizados estudos científicos e técnicos sobre estes aparatos nas cidades com maior incidência de assentamentos precários. Também é importante avaliar as condições institucionais para subsidiar as políticas urbanas para os assentamentos de interesse social que permitam o acesso da população de baixa renda a serviços, bens, recursos e oportunidades socioeconômicas, culturais e de lazer nas cidades brasileiras. A pesquisa foi realizada na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), através do INCT Observatório das Metrôpoles núcleo Paraíba, é orientada pela Prof.<sup>a</sup> Lívia Miranda.

## METODOLOGIA

O Estudo foi desenvolvido a partir de levantamentos e análises sobre informações oficiais, com a sistematização de dados quantitativos e, também, com análises qualitativas em relação a alguns resultados já extraídos dos estudos. Na busca para alcançar os objetivos da pesquisa foram obedecidos os seguintes Procedimentos Metodológicos: (i) Revisão bibliográfica, considerando teses, dissertações, artigos em periódicos, relatórios de pesquisas entre outros, em âmbito nacional e internacional visando ampliar e aprofundar as referências teóricas e técnicas sobre zoneamento inclusivo, as ZEIS e as condições institucionais; (ii) Levantamento das leis, parâmetros e instrumentos urbanísticos referentes às ZEIS previstas na legislação urbanística das Metrôpoles e Capitais Regionais, com a caracterização, sistematização e classificação

dos dois tipos de ZEIS (iii) Aplicação de questionário online com representantes dos setores responsáveis pelo planejamento e gestão das ZEIS para colher informações e dados complementares para subsidiar as análises sobre os aparatos legais e políticas urbanas e fundiárias sobre as ZEIS em cada município; (iv) criação de mapa interativo com a sistematização de parâmetros urbanísticos para regulação urbanística para cada município.

Para a definição do universo da pesquisa foi utilizado o Estudo do IBGE, Regiões de Influência das Cidades, REGIC (IBGE, 2008) como referência sobre hierarquia da rede urbana brasileira, com base no fluxo de informações, bens e serviços. Dessa forma, foram estudadas as principais cidades brasileiras, considerando que são nestas que a incidência de assentamentos precários é maior. O REGIC as dividiu em dois grandes grupos: (i) metrópoles e (ii) capitais regionais. As metrópoles são os doze principais centros urbanos do País, caracterizado por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. No segundo grupo estão as Capitais Regionais, compostas por setenta centros que possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e têm áreas de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um conjunto de atividades por grande número de municípios. Após a escolha do universo estudado, foi desenvolvido um estudo para identificar alguns elementos e informações para serem levantados com o objetivo de analisar as ZEIS nas Metrópoles e Capitais Regionais Brasileiras. São eles: (i) tipos de ZEIS; (ii) leis e normas relativas ou que façam referência às ZEIS; (iii) relação das ZEIS com a política de habitação de interesse social e outras políticas de desenvolvimento urbano; e (iv) mecanismos de gestão das ZEIS. A coleta de dados foi feita a partir de Planos Diretores Municipais e Leis específicas de ZEIS disponibilizada nos sites das prefeituras dos municípios estudados.

Para a sistematização e realização de análises, foram classificados três principais tipos de ZEIS: (i) as que abrangem os Assentamentos Precários (ZEIS AP), do tipo favela<sup>1</sup>, formados a partir da ocupação irregular e informal de áreas públicas ou particulares promovida por população de baixa renda onde haja interesse público em realizar a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra; (ii) as que compreendem terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados previstos para implantação de empreendimentos habitacionais de Interesse Social (ZEIS HIS) ou onde estes empreendimentos tenham sido implementados; e (iii) as ZEIS de Loteamentos irregulares (ZEIS LT), ocupadas por população de baixa renda, em função do interesse público na promoção da regularização urbanística e jurídica do parcelamento. Foi ainda definido um quarto campo, para outros tipos de ZEIS que tiveram menor incidência como, por exemplo, áreas com concentração de habitação coletiva precária (de aluguel, cortiços).

<sup>1</sup> No Brasil, as favelas e os cortiços podem ser considerados os dois principais tipos de assentamentos precários urbanos (Abreu, 1994; Vaz, 1994; Valladares, 2000; Pasternak, 2006). Para a presente pesquisa será considerado Assentamento Precário do tipo favela os aglomerados de domicílios autoconstruídos que tiveram origem em ocupações irregulares, desordenadas e precárias em áreas e terrenos não parcelados e não edificadas no momento da ocupação, com déficits de serviço público.

Após o estudo sobre a classificação das ZEIS, o procedimento realizado em seguida foi aplicação de oitenta questionários online com representantes dos setores e órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão das ZEIS para obter informações de caráter qualitativo sobre os aparatos institucionais e legais. No questionário, foram adquiridas informações acerca da gestão, caracterização, levantamento de dados, manutenção e situação das ZEIS. Até o momento não foram obtidas respostas para a totalidade do universo pretendido. As considerações que faremos a seguir estão baseadas nos casos dos municípios: Belo Horizonte (MG), João Pessoa (PB), Criciúma (SC), Novo Hamburgo (RS), Pelotas (RS), Vitória (ES), Caxias do Sul (RS) e Maringá (PR). Esses casos foram escolhidos pela disponibilidade de informações na segunda etapa desse trabalho.

Com as informações coletadas sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, a partir de leis e planos, complementadas pelas informações obtidas com a aplicação dos questionários, foi possível sistematizá-las de fichas e realizar algumas classificações, com o intuito de verificar a adequação dos instrumentos legais municipais referente as ZEIS tanto para as metrópoles como para as Capitais Regionais. A adequação foi proposta em gradações separando as Metrópoles das Capitais Regionais, em função da complexidade.

Para as metrópoles, foram estabelecidos os seguintes parâmetros para os graus de adequação:

- ALTA ADEQUAÇÃO: Três tipos de ZEIS ou mais; plano urbanístico e de todos os parâmetros para a regulação urbanística e instrumentos para a regulação urbanística e fundiária;
- MÉDIA ADEQUAÇÃO: Pelo menos três tipos de ZEIS; parte dos parâmetros necessários à regulação urbanística e dos instrumentos para regularização urbanística e fundiária.
- BAIXA ADEQUAÇÃO: Dois tipos de ZEIS ou menos, insuficiência de parâmetros necessários à regulação urbanística e de instrumentos para a regularização urbanística e fundiária.

Como justificativa para estes parâmetros, tomou-se em consideração que todas as Metrópoles brasileiras apresentam assentamentos precários e loteamentos irregulares possíveis de regularização e déficit habitacional requerendo terrenos para a promoção de HIS.

Para as Capitais Regionais, foram estabelecidos outros parâmetros:

- ALTA ADEQUAÇÃO: Definidas dois tipos de ZEIS, ou mais; previsão de plano urbanístico; parâmetros urbanísticos e instrumentos de regularização urbanística e fundiária;
- MÉDIA ADEQUAÇÃO: Definidas por dois tipos de ZEIS; parte dos parâmetros necessários à regulação urbanística e instrumentos à promoção de ações de regularização urbanística e fundiária;

- **BAIXA ADEQUAÇÃO:** Definido um tipo de ZEIS, com insuficiência de parâmetros urbanísticos e de instrumentos à promoção de ações de regularização urbanística e fundiária.

A justificativa para os parâmetros para as Capitais Regionais brasileiras está relacionada à menor complexidade urbana e, possivelmente, menor número de necessidades habitacionais em comparação às Metrôpoles, requerendo menos tipos de ZEIS.

Com todos os municípios classificados, foram elaboradas fichas (Figura 1 e 2) para sistematização de dados de todos os municípios estudados como segue dois exemplos para metrópole e capital regional. Nessas fichas foram resumidas com as informações mais importantes sobre as ZEIS e nela está contida a Lei em que se encontra as informações do instrumento, os tipos de ZEIS, os três principais tipos de parâmetros urbanísticos: (i) Parcelamento, referente a legislação sobre áreas máxima e mínima do lote, definição de uso do lote como residencial, padrões sobre quarteirões estruturadores por exemplo; (ii) Viário, referente a rede viária na definição da largura, tipo ou hierarquia das vias por exemplo; (iii) Edifício, refere-se sobre os recuos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento dentre outras.

FIGURA 1– Ficha de avaliação da adequação dos instrumentos legais de Porto Alegre

MUNICÍPIO	PORTO ALEGRE (RS) – METRÓPOLE
LEI MUNICIPAL	Lei Complementar no 667, de 03/01/2011 - Lei Complementar 646, de 22/07/2010.
TIPO DE ZEIS	As Zonas Especiais de Interesse Social 1 são ZEIS de AP; As Zonas Especiais de Interesse Social 2 são ZEIS LT; As Zonas Especiais de Interesse Social 3 são ZEIS HIS; As Zonas Especiais de Interesse Social 4 são ZEIS Especial, caracterizado por áreas ocupadas com habitação precária, não plenamente concluída, degradada ou destinada originalmente por outras atividades.
PARÂMETROS URBANÍSTICO PARA CADA TIPO DE ZEIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PARCELAMENTO</li> <li>• VIÁRIO</li> <li>• EDÍLÍCIO</li> </ul>
AValiação	<b>ALTA ADEQUAÇÃO</b> , por apresentar ZEIS AP; ZEIS HIS; ZEIS LT; ZEIS ESPECIAL e possuir parâmetros sobre parcelamento, viário e edifício.

FONTE: Elaborado pelos autores, 2018

FIGURA 2– Ficha de avaliação da adequação dos instrumentos legais de Macapá

MUNICÍPIO	MACAPÁ (AP) – CAPITAL REGIONAL C
LEI MUNICIPAL	Plano Diretor Municipal de Macapá – 02/2004
TIPO DE ZEIS	As Zonas Especiais de Interesse Social 1 são AIS de AP; As Zonas Especiais de Interesse Social 2 são AIS HIS;
PARÂMETROS URBANÍSTICO PARA CADA TIPO DE ZEIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PARCELAMENTO</li> </ul>
AVALIAÇÃO	<b>MÉDIA ADEQUAÇÃO</b> pois define dois tipos de ZEIS (AP e HIS) e apresenta apenas parâmetro do parcelamento do solo.

FONTE: Elaborado pelos autores, 2018.

A partir desse arcabouço de informações foi possível classificar a situação das ZEIS de cada município, estudado e avaliando a adequação dos seus instrumentos legais através de fichas que, por sua vez, serviram como base para elaboração de mapa interativo através da plataforma *Google My Maps*, revelando a situação das ZEIS em todos os municípios estudados.

## CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE SOBRE OS TIPOS DE ZEIS PRESENTES NAS LEIS MUNICIPAIS

No desenvolvimento da pesquisa buscou-se analisar os aparatos institucionais e legais referentes às ZEIS nas Metrôpoles e Capitais Regionais brasileiras, buscou-se avaliar as condições para subsidiar as políticas urbanas para os assentamentos de interesse social nas principais cidades brasileiras. Para isso, foram considerados os instrumentos legais municipais referentes às ZEIS, tomando em conta as diretrizes e objetivos, os tipos de ZEIS e os parâmetros urbanísticos previstos para verificar sua adequação às diretrizes previstas nas principais leis e instrumentos federais de política urbana e também analisar os mecanismos, instrumentos institucionais e órgãos públicos para gestão administrativa e democrática das ZEIS.

Foram levantadas e analisadas as mais recentes e principais referências relativas aos assentamentos precários no Brasil e ZEIS frutos de estudos e pesquisas técnicas e acadêmicas e que foram consideradas pelos órgãos públicos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano. Entre estas referências, as seguintes foram mais importantes:

O Estatuto da Cidade (Lei federal 10.257/2001) traz diversos instrumentos importantes para a regularização de assentamentos precários e para a inserção urbana de seus moradores, entre estes as ZEIS, que são responsáveis de garantir moradia digna para população de baixa renda a partir da demarcação dessas áreas na cidade.

A dissertação “Análise dos parâmetros urbanísticos para regulamentação das zonas especiais de interesse social” (CRUZ, 2012) que discute sobre os elementos formadores do desenho urbano indispensáveis para regulamentação de zonas especiais de interesse social. A presente tese foi importante para compreender alguns instrumentos responsáveis pela política urbana além de apresentar algumas diretrizes para intervenções urbanas de interesse social.

A tese de Caldas (2009), “Os Novos Instrumentos da Política Urbana: Alcance e Limitações das ZEIS”, foi importante para a pesquisa por verificar o papel das ZEIS para a oferta de moradias populares e na regularização de favelas de áreas de ocupação de São Paulo, além de avaliar o instrumento no contexto do Plano Diretor. Essa análise também serve como base para outros municípios, além de permitir entender o conjunto de instrumentos jurídicos nos processos de regularização fundiária, que segundo a autora, por ser uma prática recente na gestão pública a implementação das ZEIS apresenta dificuldades na implantação, entraves e avanços relativos à regularização fundiária.

O Estudos da Rede de Avaliação dos Planos Diretores Participativos (2008) desenvolvido pela Rede Observatório das Metrôpoles e coordenado por Orlando Jr. Daniel Montandon e Raquel Rolnik e o seu precedente, uma Pesquisa sobre Instrumentos Urbanísticos municipais, desenvolvida com o apoio dos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (CREA) em todo Brasil. Esses estudos ofereceram um panorama no país da aplicação de instrumentos urbanísticos pós Estatuto da Cidade. Mostraram que o instrumento de Zoneamento ZEIS, foi o que mais contava nos Planos Diretores Municipais, embora que na Maioria dos casos, não constassem agravamento das zonas nem estrutura de gestão dos processos de regulação e regularização urbanística e fundiária.

Os municípios que compunham o objeto da pesquisa foram as metrôpoles (doze principais centros urbanos do País), elas se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta<sup>2</sup>. Elas são subdivididas em três categorias: (i) Grande metrópole Nacional que é o município de São Paulo (SP) por ser o maior conjunto urbano do país e alocado no primeiro nível da gestão territorial; (ii) Metrópole Nacional, formado pelos municípios do Rio de Janeiro (RJ) e Brasília (DF) e que também estão em primeiro nível de gestão territorial; (iii) Metrópole, composta por Manaus (AM), Belém (PA), Fortaleza (CE), Recife (PE), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Goiânia (MS) e Porto Alegre (RS), que constituem o segundo nível da gestão territorial<sup>3</sup> (FIGURA 3).

As Capitais Regionais possuem capacidade de gestão em nível imediatamente

<sup>2</sup> REGIC (IBGE, 2008)

<sup>3</sup> Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto.

inferior ao das Metrôpoles e têm áreas de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um conjunto de atividades por grande número de municípios. São setenta as Capitais Regionais Brasileiras. Como nas Metrôpoles, este nível possui três subdivisões: (i) Capital Regional A constituído pelas capitais estaduais (11 cidades) não classificadas no nível metropolitano e Campinas (SP); (ii) Capital Regional B; (iii) Capital Regional C. As Capitais Regionais B e C possuem diferenciação de porte, têm padrão de localização regionalizado, com o primeiro mais presentes no Centro-Sul, e o terceiro nas demais regiões do País. Na análise sobre as legislações das ZEIS, dos setenta municípios listados, sessenta e quatro apresentaram em suas leis as ZEIS AP, cinquenta e seis apresentaram as ZEIS HIS e tanto ZEIS LT quanto as ZEIS Especiais foram levantadas nas leis de vinte municípios.

Foram identificadas somente duas cidades, todas capitais regionais, que não dispõem de leis sobre ZEIS: Santa Maria (RS) e Juazeiro do Norte (CE).

FIGURA 3 – Metrôpoles e Capitais Regionais Brasileira



FONTE: Elaborado pelos autores, 2018.

Em relação às ZEIS de Assentamento Precário, tendo por objetivos a urbanização e a regularização fundiária, estes estão expressos na maioria das leis municipais que preveem estas zonas, em um total de setenta e seis municípios. Contudo, houve algumas exceções, como são os casos dos municípios de Sobral (CE),

Ilhéus (BA) e Juiz de Fora (MG) que preveem apenas o objetivo de urbanização das ZEIS, sem referência à questão fundiária. Para o município de Arapiraca (AL) está prevista somente a regularização fundiária como objetivo para as ZEIS.

O maior número de ZEIS de assentamentos precários nas leis municipais pode ser justificado não apenas em função da quantidade de favelas no Brasil, mas, também, em decorrência desta se constituir no primeiro tipo de ZEIS criado no país, tendo sua disseminação pelas legislações municipais antes da concepção dos outros tipos.

O crescimento de assentamentos precários no Brasil tem se acentuado nas últimas décadas: a população moradora de assentamentos precários como favelas representava 1,62% do total de residentes em 1980, este percentual sobe para 2,76% em 1991, para 3,04% no ano 2000 e alcança 5,61% em 2010. A taxa de crescimento de domicílios favelados entre 2000 – 2010 foi de 6,93%.<sup>4</sup> Grande parte dessas ZEIS está localizada nas áreas periféricas e de expansão dos municípios, em função do histórico processo de periferização dos mais pobres nas cidades brasileiras, privando essa população de melhores equipamentos urbanos, cultura e lazer. Posteriormente, esse tipo de ZEIS são localizados em áreas de interesse / proteção ambiental e áreas intermediárias (entre áreas centrais e a periferia). A menor parte das ZEIS está localizada nas áreas centrais e centros históricos.

A dificuldade de acesso dos mais pobres a terras urbanizadas e regularizadas justifica o crescimento de habitações em assentamentos precários. Desta forma, comparando os aglomerados subnormais<sup>5</sup> no Brasil com a ZEIS AP, a maior parte dos assentamentos precários está presente na região sudeste, com 55,5%, e é a região onde também há o maior número de ZEIS deste tipo. Pode-se apontar alguns fatores que explicam a relação entre os resultados das ZEIS AP com os aglomerados subnormais para esta região: (i) o Sudeste é a região com maior quantidade de municípios que se enquadram no recorte definido pela metodologia do REGIC; e (ii) a região que concentra as cidades mais populosas do país. O Gráfico 1 apresenta a proporção de aglomerados subnormais no País.

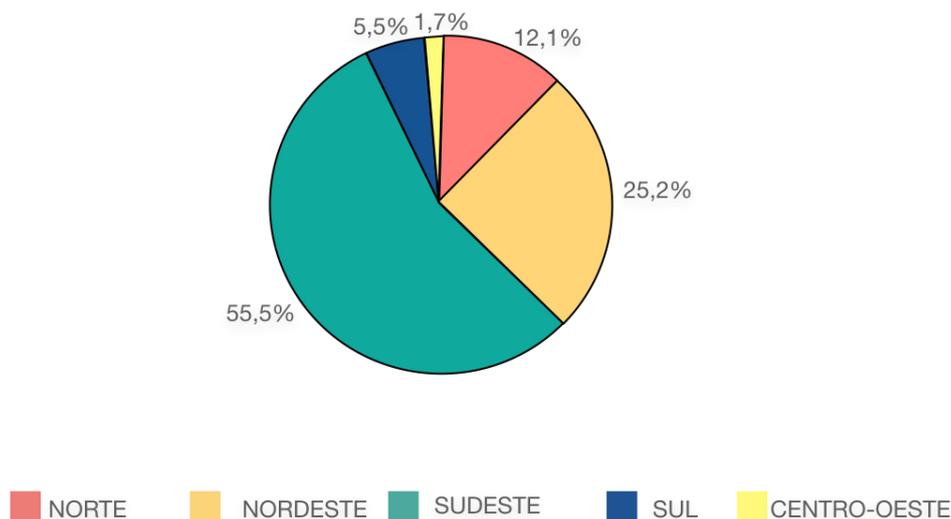
O tipo de ZEIS quantitativamente mais relevante depois das ZEIS AP foi o referente às ZEIS de Habitação de Interesse Social (ZEIS HIS), constante nas leis de sessenta e sete municípios. Geralmente, estas ZEIS são definidas como zonas que incidem sobre áreas vazias ou subutilizadas destinadas à promoção da habitação de interesse social. No entanto, alguns Planos Diretores apresentam variações em relação a este tipo, como no município de Marabá (PA) que o define como ZEIS de terrenos vazios que se constituirão em estoques estratégicos de terra. Assim como nas ZEIS AP,

<sup>4</sup> FONTE: Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010 - IBGE

<sup>5</sup> Para o IBGE, Aglomerado Subnormal é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

a maioria desse tipo de ZEIS estão localizadas nas áreas periféricas e de expansão além das áreas intermediárias (entre o centro e periferia) dos municípios estudados.

GRÁFICO 1 – Distribuição de setores em aglomerados subnormais, por grandes regiões 2010



FONTE: IBGE, 2011

As ZEIS HIS foram subdivididas em decorrência de suas finalidades: (i) ZEIS HIS para Novas Habitações, relativas às áreas destinadas à promoção de novos empreendimentos habitacionais de interesse social, que são as ZEIS HIS mais comuns nas leis, citadas por sessenta e sete municípios; (ii) ZEIS HIS para Reforma/Recuperação Habitacional, referente a áreas já ocupadas por edificações que servem de habitação de interesse social, cujo o interesse é a recuperação e/ou adequação de suas condições de habitabilidade. Este tipo específico está previsto nas leis de apenas treze municípios (Ijuí (RS), Londrina (PR), Curitiba (PR), Vitória (ES), Governador Valadares (MG), Belo Horizonte (MG), Macapá (AP), Belém (PA), Salvador (BA), Barreiras (BA), Aracaju (SE), Fortaleza (CE) e São Luiz (MA).

Tendo em vista a grande quantidade de ZEIS HIS é interessante verificar a instituição desta zona com a necessidade de enfrentamento do déficit habitacional, sendo que no Brasil<sup>6</sup>, as políticas habitacionais governamentais vêm priorizando a

<sup>6</sup> Segundo a Fundação João Pinheiro (2016, pag. 28), instituição conveniada com o Ministério das Cidades para estudar as necessidades habitacionais: O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

construção de novas habitações para o atendimento das necessidades habitacionais. As políticas de provisão tiveram um desempenho bastante significativo entre os anos de 2013 e 2014. Mesmo assim o *Déficit Habitacional* ampliou-se de 5.846.642 domicílios para 6.068.061 domicílios<sup>7</sup>. Nas regiões Norte e Centro-Oeste do país houve uma diminuição em relação ao intervalo desses dois anos. Ao comparar aos municípios que fazem parte dessas regiões, percebe-se que na Região Norte apenas o município de Boa Vista (RR) não cita na legislação o instrumento ZEIS HIS e na região Centro-Oeste três dos cinco municípios apresentam na legislação esta zona. Nas demais regiões, grande parte dos municípios do universo pesquisado apresenta em suas legislações a ZEIS HIS. Este tipo de ZEIS é de suma importância para ampliar as possibilidades de aumento de terras disponíveis para a realização de empreendimentos habitacionais de interesse social para o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil (Tabela 1).

TABELA 1 – Déficit Habitacional no Brasil, por região.

DÉFICIT HABITACIONAL	2013		2014	
	TOTAL	URBANA	TOTAL	URBANA
NORTE	625.998	508.147	632.076	498.787
NORDESTE	1.844.141	1.275.263	1.900.646	1.389.189
SUDESTE	2.246.364	2.192.629	2.425.679	2.376.198
SUL	628.104	581.579	645.198	608.807
CENTRO-OESTE	474.433	453.158	464.480	442.270
BRASIL	5.846.040	5.010.839	6.068.061	5.315.251

FONTE: Fundação João Pinheiro, 2016.

As ZEIS referentes a Loteamentos Irregulares (LT) vêm em seguida, como o terceiro tipo de ZEIS com maior previsão nas leis municipais, presentes nas leis de vinte municípios. Estas ZEIS são definidas, em geral, como assentamentos frutos de loteamentos e parcelamentos irregulares nos quais, por suas características, haja interesse público em promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental. Como nas ZEIS AP, a ZEIS LT é prevista nas leis com objetivos de realizar a Urbanização e/ou Regularização Fundiária, presentes na maioria das leis dos municípios, com a exceção dos municípios de Ilhéus, São Paulo e Passo

<sup>7</sup> Fundação João Pinheiro, 2016

Fundo que só se referem as ZEIS LT de Urbanização e o município de Londrina que se refere apenas ZEIS LT de Regularização Fundiária.

As ZEIS Específicas compreendem aquelas que não se enquadram em nenhum dos três tipos mais comuns e, na maior parte dos casos, atendem características e necessidades peculiares de cada região. Alguns exemplos podem ser citados como: os assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em unidades de conservação; e os assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem ambos em Salvador (BA).

Outros exemplos são as zonas desocupadas para implantação de projetos de urbanização de baixa renda (Caxias do Sul - RS) e AEIS 1 Ambientais (áreas para produção habitacional que buscam promover um outro modelo que concilie moradia e preservação ambiental) que está em trâmite no projeto de lei para o novo plano diretor de Belo Horizonte – MG, ambos identificados a partir de entrevistas com representantes responsáveis pela gestão das ZEIS (Gráficos 2, 3 e 4).

GRÁFICO 2 – Tipos de ZEIS nas Metrópoles e Capitais Regionais Brasileiras

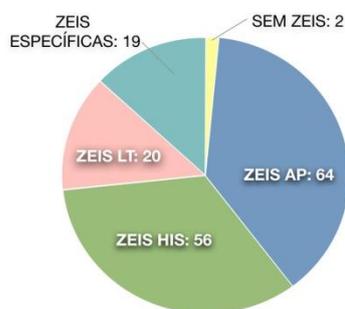


GRÁFICO 3 – ZEIS de Assentamentos Precários nas Regiões Brasileiras

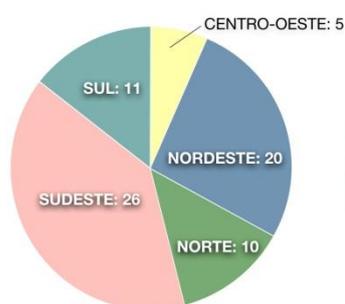
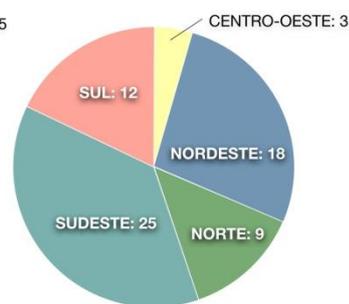


GRÁFICO 4 – ZEIS de Habitação de Interesse Social nas Regiões Brasileiras



FONTE: Planos Diretores Municipais e leis municipais específicas sobre ZEIS. - ELABORAÇÃO: Autor, 2018

Em relação a delimitação das ZEIS nos casos dos municípios estudados na segunda etapa do trabalho: Belo Horizonte (MG), João Pessoa (PB), Criciúma (SC), Novo Hamburgo (RS), Pelotas (RS), Vitória (ES), Caxias do Sul (RS) e Maringá (PR). A partir dos questionários online respondidos até o momento foi possível constatar uma premissa importante para os processos de regulação e regularização de ZEIS: mesmo tendo instituído o instrumento, há áreas vazias ou com imóveis subutilizados, com baixa densidade e boa localização, com alto índice de especulação imobiliária nas cidades onde poderiam ser demarcadas como ZEIS HIS e que isso não ocorre devido principalmente ao desinteresse dos governos e falta de condições/recursos técnicos.

Um Alerta importante foi constatado também a partir dos questionários realizados um número considerável de gestores considera que algumas ZEIS AP

poderiam deixar de ser ZEIS por passarem pelo processo de urbanização e regularização fundiária, tendo se inserido na “cidade formal” e, também, pela ocupação da classe média dessas áreas. A inserção de segmentos de renda média nessas zonas, com o deslocamento dos moradores de baixa renda após a regularização das áreas, entretanto, estariam se contrapondo ao objetivo fundamental das ZEIS AP que seria a proteção dos direitos à moradia e à cidade destes últimos.

Uma síntese das respostas obtidas até o momento, aponta que os principais problemas identificados nas ZEIS AP foram a insegurança da posse de terra e o déficit de urbanização (infraestruturas e serviços), contudo, para os gestores o que é mais importante nas ZEIS para o Direito à Moradia e à Cidade é a possibilidade de regularização de posse e urbanização nas áreas. Essas informações apontam para um reduzido investimento nesses municípios para a regularização urbanística e fundiária das ZEIS AP.

Alguns municípios identificaram como ações importantes da ZEIS para o Direito à Moradia e à Cidade que é a possibilidade de acomodação das populações de baixa renda sem expulsão para as periferias (Belo Horizonte - MG) e de assegurar as áreas para a população de baixa renda frente à especulação imobiliária (Maringá - PR).

Em relação à legislação das ZEIS, grande parte dessas zonas—está prevista somente nos Planos Diretores Municipais, em cinquenta e três municípios. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana<sup>8</sup>.

Foram encontradas leis municipais específicas de ZEIS em dezesseis municípios apenas. Estas Zonas estão previstas nas Leis de Uso e Ocupação do Solo em seis municípios (Belo Horizonte – MG, Governador Valadares – MG, Pouso Alegre – MG, Imperatriz – MA, Maringá – PR e Salvador – BA). Há, igualmente, ZEIS previstas nos Planos de Habitação de Interesse Social em Teresina – PI e Varginha – MG.

A existência de sistemas de gestão específicos para as ZEIS<sup>9</sup> foi uma ocorrência mais rara. As informações coletadas com a aplicação dos questionários com—os gestores municipais demonstram que poucos investimentos públicos vêm sendo realizados quanto aos aparatos para a gestão das ZEIS, e a maioria dos municípios não possuem sistemas de gestão exclusiva para estas zonas. Ainda é necessário considerar que em grande parte dos municípios não há mecanismos de instâncias para a gestão democrática e participativa das ZEIS. Apesar de instituídos nos anos 1990, ainda são destaques nacionais o município de Recife, que é o caso do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Através do PREZEIS, foram criadas a

<sup>8</sup> Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001. Este instrumento é parte integrante do planejamento municipal e obrigatório nas cidades com mais de vinte mil habitantes integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição.

<sup>9</sup> Nos questionários aplicados, apenas o município de Vitória respondeu que apresenta sistema de gestão exclusivo para ZEIS mas não o identificou.

Comissão de urbanização e legalização da posse da Terra (COMUL) e Fórum do PREZEIS. E o caso de Belo Horizonte que apresenta o Orçamento Participativo da Habitação, com atuação também sobre o território das ZEIS.

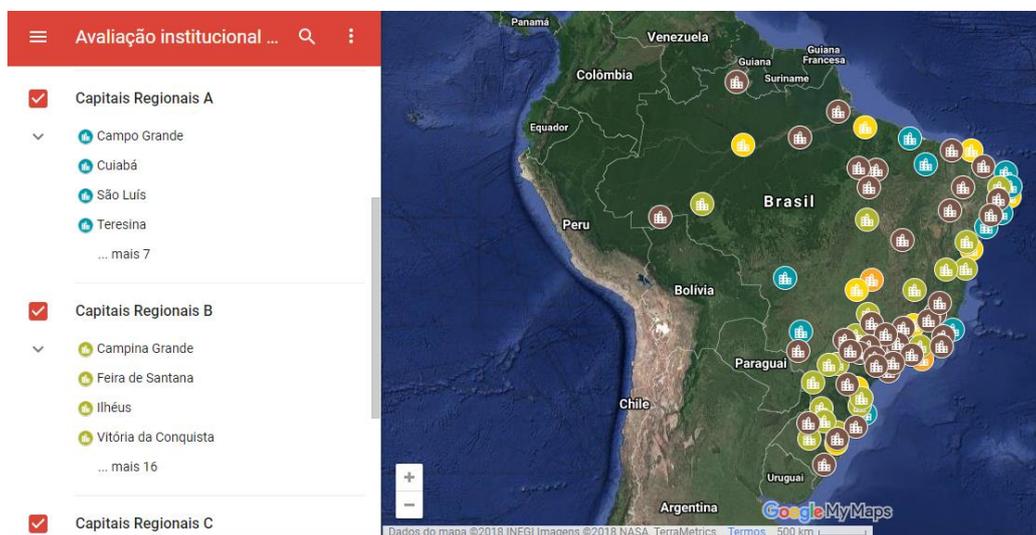
Os parâmetros urbanísticos relativos às ZEIS são importantes, pois neles são estabelecidos os padrões para parcelamento, uso e ocupação do território da zona, incluindo áreas de proteção ambiental, de risco ou insalubres que não poderão ser ocupadas ou que requerem reassentamento. Os parâmetros previstos em maior número nas legislações pesquisadas foram: dimensões de lotes; dimensões de novas habitações; declividade e dimensões das vias; percentuais das áreas públicas; taxas de ocupação; coeficientes de aproveitamento; taxas de solo natural ou de permeabilidade; afastamentos frontais e de fundo; gabaritos e número de pavimentos. Sendo que a taxa de ocupação, coeficientes de aproveitamento e afastamentos frontais e de fundo foram os mais apresentados nos planos diretores municipais. Ao fazer análise dos instrumentos citados nas ZEIS de cada região, foram identificados que, em sua maioria, eram instrumentos responsáveis para regularização fundiária. Os três mais citados foram: transferência do direito de construir; direito de preempção e demarcação urbanística. Além desses três também foram citados: operação urbana ou rural consorciadas; consórcios imobiliários; desapropriação por utilidade pública; IPTU progressivo no tempo, parcelamento, edificação e uso compulsórios, desapropriação para fins de reforma urbana; legitimação de posse e usucapião.

Em relação aos planos de urbanização, quarenta e dois municípios apresentam nas legislações das ZEIS e foram identificados critérios para sua aplicação relativos a padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo e, também, mecanismos de gestão e de participação popular nos processos de delimitação, implementação e manutenção das ZEIS, em outros, foram citados programas de cogestão, autogestão e garantias de assistência técnica identificado em oito municípios.

As informações coletadas sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, leis e planos, complementadas pelas informações obtidas com a aplicação dos questionários, possibilitaram uma Classificação quanto ao grau de adequação a adequação dos instrumentos legais existentes para a regulação e regularização urbanística e fundiária. Essa classificação, como se pode constatar nas considerações metodológicas apresentadas acima consideraram o porte dos municípios estudados: Metrôpoles e Capitais Regionais. Para melhor entendimento e organização dessa classificação, foi criado um mapa interativo e online que disponibiliza a classificação proposta e todas as informações coletadas e sistematizadas. Esse mapa será posteriormente disponibilizado na página do Observatório das Metrôpoles, para possibilitar o acesso mais amplo as informações coletadas (Figura 4). De todos os municípios analisados foram classificados com grau de alta adequação nas metrôpoles os municípios de Manaus (AM), Porto Alegre (RS). Já nas capitais regionais foram classificados como grau de alta adequação os municípios de Florianópolis (SC) e Cascavel (PR). Os classificados com grau de média adequação foram maioria com 68 municípios divididos em: (i) Sete metrôpoles; (ii) dez capitais regionais A; (iii) dezesseis capitais regionais B; (iv) trinta e três capitais regionais C. Os municípios classificado com baixo

grau de adequação foram Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), Belo Horizonte (MG), Maringá (PR), Joinville (SC), Dourados (MS), Caruaru (PE) e Divinópolis (MG).

FIGURA 4 – Mapa interativo com as informações sistematizadas para cada município



FONTE: Planos Diretores Municipais e leis municipais específicas sobre ZEIS. - ELABORAÇÃO: Autor

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa apresentou como resultado após a sistematização e avaliação dos aparatos institucionais das ZEIS que grande parte das metrópoles e capitais regionais brasileiras apresentaram média adequação na sua legislação referente as zonas especiais de interesse social. Ainda mais, é importante enfatizar a classificação como baixo grau de adequação em cidades como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, pela grande quantidade de moradores em assentamentos precários e a cidade do Recife que, além de possuir uma grande população também em assentamentos precários, foi onde ocorreu as primeiras experiências da legislação sobre ZEIS no Brasil e está atualmente com média adequação. Durante a pesquisa foi constatado pouco interesse dos agentes responsáveis na gestão e funcionamento das ZEIS nas secretarias municipais demonstrado no pouco retorno dos questionários aplicados. Na maioria das legislações estudadas foi constatado praticamente a inexistência de sistema de gestão das ZEIS nos municípios e isso consiste em pouca efetividade de articulações e confrontos entre diferentes atores e interesses que influenciam as estratégias e políticas governamentais das ZEIS (MORAIS, 2016, pag 6). Com a formação do banco de dados, é possível subsidiar a revisão dos aparatos legais das políticas urbanas referentes às ZEIS para que essas políticas possam ter maior adequação às condições onde estão localizadas nos municípios e garantir melhor legislação a população que vivem nas ZEIS. Espera-se concluir a pesquisa ampliando-se o acesso a mais casos para dar mais consistência aos resultados obtidos além de disponibilizar o acesso dos resultados através do mapa virtual para agentes responsáveis pela formação das ZEIS.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 27 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

\_\_\_\_\_. Aglomerados Subnormais/Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

\_\_\_\_\_. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.

CALDAS, Nisimar M.P. Os Novos Instrumentos da Política Urbana: Alcance e Limitações das ZEIS. 2008. 245 páginas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CRUZ, Anna Cristina de Moura. Análise dos parâmetros urbanísticos para regulamentação das zonas especiais de interesse social. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil ; Estruturas e Construção Civil, Fortaleza, 2012.

CARDOSO. A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. Cadernos Metrópole n.17, São Paulo, 2007.

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações - Belo Horizonte, 2016.

MORAES, Demóstenes Andrade de. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o Direito à Cidade. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (XVII. : 2017 : São Paulo, SP). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

MORAES, Demóstenes Andrade de. Possibilidades e limites da regulação urbanística inclusiva para a promoção do direito à cidade: a experiência das Zonas

Especiais de Interesse Social no Recife – PE. Seminário URBFAVELAS, 2016, Rio de Janeiro, RJ.

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 — Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional), FAUUSP, São Paulo, 2013.