

# | 53 | ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL: BALANÇO DA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO EM SANTO ANDRÉ (SP)

*Rosana Denaldi*

## **Resumo**

Este trabalho trata das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas vazias na cidade de Santo André e apresenta um balanço de seu uso no período recente, de 2008 a 2011. Busca-se verificar a efetividade da legislação para ampliar a provisão de Habitação de Interesse Social (HIS). O município de Santo André, no âmbito do Plano Diretor aprovado em 2004, delimitou um conjunto significativo de áreas vazias como ZEIS e vinculou à categoria de HIS destinada à população com renda familiar menor que três salários-mínimos. Um balanço preliminar aponta que as ZEIS, estão sendo utilizadas para viabilização de habitação social e que esta utilização foi impulsionada pelo crescimento dos investimentos federais em habitação e em especial pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. A pesquisa identificou que grande parcela das áreas que eram de propriedade privada se tornou pública. Identificou também que cerca de 40% das ZEIS foram viabilizadas neste período recente e que a produção vem sendo realizada em áreas de propriedade pública com aplicação apenas de recursos públicos.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano; ZEIS; Plano Diretor; Habitação Social.

## **Delimitação de áreas vazias como ZEIS**

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC), instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, gerou a perspectiva de um novo rumo para as políticas urbanas e habitacionais. O EC estabeleceu a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores (PD) buscando incorporar os princípios e instrumentos previstos nesta norma para fazer cumprir a função social da propriedade, dentre os quais, as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

O EC não obriga ou estabelece condições para delimitação das ZEIS no PD, não define os parâmetros legais e também não estabelece mecanismos de indução vinculados ao financiamento das políticas habitacional e urbana. Entretanto, sua previsão fortaleceu um “campo de lutas”. Ferreira e Motisuke (2007, p. 34) lembram que a regulamentação das ZEIS “criou uma grande expectativa quanto à possibilidade de que os municípios passem a contar com uma maior capacidade de controle sobre os processos de produção e apropriação do espaço, fazendo valer a função social da propriedade urbana”.

As ZEIS, ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), podem ser aplicadas às áreas ocupadas por assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares e precários ou cortiços) ou áreas vazias. Muitos municípios, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, delimitaram áreas ocupadas como ZEIS, objetivando promover a regularização

fundiária e criar condições para urbanização desses assentamentos fora dos padrões da legislação federal de parcelamento do solo – Lei nº 6.766, de 12 de dezembro de 1979 (BRASIL, 2012). A experiência de Belo Horizonte com a criação, em 1984, do Projeto PROFAVELA e, especialmente, a de Recife, com a criação, em 1983, das ZEIS e do Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social (PREZEIS), tornaram-se referência para as demais cidades brasileiras. (Marinho, 1999)

Muitos autores consideram que esses instrumentos foram precursores de legislações que buscam garantir a função social da cidade. Para Marinho (1999, p.11), “(...) antecipa os principais instrumentos que foram mais tarde consagrados nos textos legais que caracterizam a oficialização de novos parâmetros de relacionamento entre Estado e sociedade civil no Brasil pós-ditadura”. Para Fernandes (1998, p. 149), o PROFAVELA “(...) foi um instrumento avançado e pioneiro que antecipou o conteúdo do Projeto de Lei de Política Urbana (...)”.

Tratou-se de um importante avanço. As ZEIS tornaram-se um dos mais importantes instrumentos para reconhecer a existência e a necessidade de intervenção na “cidade ilegal”. O instrumento passou a ser aplicado para consolidar a ocupação das favelas e promover sua recuperação ambiental. No entanto, o aprimoramento desse referencial de regulamentação urbanística não foi acompanhado pela instituição de outros mecanismos e instrumentos que efetivamente interferissem no mercado de terras, para ampliar sua oferta e conter sua valorização. Como exemplo, Recife, cidade pioneira no campo da regulamentação das ZEIS (delimitação de áreas ocupadas), só previu a delimitação de ZEIS vazias no âmbito do Plano Diretor de 2008 – Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008 (RECIFE, 2012), e até final de 2011 não havia regulamentado a matéria ou delimitado essas áreas. Ou seja, as cidades estabeleceram um arcabouço jurídico-institucional para consolidar e regularizar a cidade ilegal, mas não para alterar a lógica de sua formação.

Depois de quase uma década de elaboração de novos Planos pós-Estatuto da Cidade, os resultados mostram a baixa efetividade da implementação do instrumento e a dificuldade de superar os históricos entraves relacionados à questão da terra. A avaliação nacional qualitativa dos PDs produzidos, desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos<sup>1</sup>, aponta, por exemplo,

---

<sup>1</sup> Participaram da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, que foi instituída para avaliar qualitativamente os Planos Diretores no Brasil, o Ministério das Cidades, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e diversos pesquisadores de instituições de ensino superior, atores sociais e representantes de governos locais e estaduais. Ver Santos Júnior; Montandon (2011).

que as ZEIS foram previstas em 81% dos Planos pesquisados. Entretanto, a grande maioria deles instituiu apenas áreas ocupadas como ZEIS, menos da metade dos Planos indica a localização das ZEIS, e apenas 47 Planos (de 524 pesquisados) delimitaram áreas vazias como ZEIS.

Poucos são os PDs que tornam autoaplicáveis as determinações relativas às ZEIS. Poucos destinam recursos financeiros exclusivos para ZEIS (ou para HIS), provenientes da aplicação de instrumentos específicos ou de Fundos Municipais (o que configuraria uma perspectiva redistributiva desses). Em raros casos é definida com clareza a população que pode acessar os projetos habitacionais em ZEIS.

Analisando os resultados da referida avaliação, Oliveira e Biasotto (2011, p. 59) afirmam que existe um descompasso entre o discurso dos Planos – no geral, favoráveis à democratização do acesso à terra – e os resultados concretos. Cardoso e Silveira (2011, p.122), afirmam que

(...) em larga medida dos casos, os municípios não foram capazes de romper a barreira do discurso e implementar concretamente um programa de ações voltado à superação da ordem urbanística excludente (...)

Oliveira e Biasotto concluem:

A eficácia das ZEIS como instrumento indutor da promoção da democratização do acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços deixou ainda mais a desejar. Certamente, a reserva de áreas para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do Plano Diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil. (idem, p. 75).

No caso da delimitação de áreas vazias como ZEIS, esperava-se que essas cumprissem os objetivos de reservar áreas adequadas para Habitação de Interesse Social (HIS) e conter a excessiva valorização da terra. Outra expectativa estava relacionada à ampliação do mercado, ou seja, produção pelo mercado de HIS para população de menor renda.

O Ministério das Cidades passou a recomendar que municípios populosos e que apresentam maior dinamismo econômico e imobiliário, localizados em Regiões Metropolitanas (RMs), aglomerados urbanos, polos regionais e turísticos, assim como municípios localizados na área de influência de grandes projetos, instituíssem áreas vazias

como ZEIS (BRASIL, 2009, p. 45). A principal motivação seria garantir que os empreendimentos habitacionais fossem localizados em áreas adequadas e servidas por equipamentos e serviços urbanos.

A aplicação do instrumento em áreas vazias ainda é recente e, como mencionado anteriormente, a maioria dos municípios não está aplicando o instrumento, fato que dificulta verificar o cumprimento dos objetivos. Contudo, é possível afirmar que a aplicação de zoneamento restritivo, do tipo ZEIS, limita o uso e reserva área para HIS. Entretanto, o conceito de HIS praticado pelos municípios, principalmente no que se refere à faixa de renda, pode ser muito elástico e permitir a destinação dessas áreas para famílias com renda superior a três salários-mínimos.

A possibilidade de o instrumento contribuir para conter a valorização da terra ainda não está comprovada. É difícil separar a variável “regulação” das demais variáveis que incidem sobre a formação do preço da terra. A formação do preço da terra nas RMs relaciona-se com diversos fatores como dinâmica do mercado imobiliário local e regional, condições macroeconômicas, estoque de terras disponíveis, entre outros. A expectativa de propiciar a produção de HIS pelo mercado nas ZEIS também não se comprova. Algumas das pesquisas já realizadas sobre a efetividade das ZEIS, tais como a de Caldas (2009), tendo como estudo de caso as ZEIS na cidade de São Paulo, mostram a dificuldade de viabilizar esta produção pelo mercado imobiliário. A experiência de Santo André revela o mesmo.

A delimitação de áreas vazias como ZEIS é uma questão polêmica em quase todas as cidades brasileiras. É frequentemente um tema conflituoso, que coloca de um lado proprietários de terra, o setor imobiliário e o da construção civil e de outro os movimentos de moradia.

Entre os argumentos contrários à delimitação de áreas vazias como ZEIS destaca-se o utilizado pelos proprietários de terra, setor imobiliário e muitas vezes produtivo, sobre o qual a aplicação do instrumento impediria a viabilização de novas atividades econômicas que, por sua vez, ampliariam as possibilidades de geração de trabalho e renda. Esse tema foi objeto de debate, por exemplo, no processo de elaboração dos PDs das cidades de São Bernardo do Campo (em 2011) e Santo André (em 2004).

Outra argumentação é a da “inviabilidade econômica” das ZEIS, quando se trata da delimitação de áreas adequadas e localizadas em setores valorizados da cidade. Aponta-se que os custos da produção habitacional, incorporando os custos dessas terras, seriam proibitivos para a população de baixa renda, destinatária dessa produção, inviabilizando, assim, essa produção pelas regras do mercado. Ou, quando muito, viabilizando-se apenas

em áreas muito pouco valorizadas, em geral as mais periféricas. Também se discute a pertinência de delimitar um grande estoque de terras vazias, mesmo em um cenário de retomada do investimento no setor habitacional e de aquecimento do setor imobiliário, uma vez que dificilmente seria possível utilizar um grande conjunto de áreas em curto espaço de tempo.

Finalmente, temos aqueles que debatem a “ordem legal” e argumentam que a aplicação simultânea dos instrumentos do EC como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo com as ZEIS, que impõem um zoneamento restritivo, impede o exercício do direito de propriedade e limita excessivamente a possibilidade de seu uso, caracterizando um tipo de “confisco”.

Acontecimentos como o aquecimento do setor imobiliário e o aumento do investimento federal na área habitacional, principalmente com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), possivelmente alteraram a forma de alguns setores da construção civil e do imobiliário ver as ZEIS em algumas cidades<sup>2</sup>. O PMCMV incorporou uma grande parcela de subsídio na produção habitacional voltada à população de mais baixa renda (com renda familiar de até três salários-mínimos) e abriu a possibilidade de viabilização de empreendimentos de HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) nas ZEIS, que, em muitos municípios, é mais vantajosa porque, muitas vezes, podem se utilizar parâmetros urbanísticos que permitem maior aproveitamento do terreno. Entretanto, ao ampliar os subsídios para as faixas de renda acima de três salários-mínimos, o PMCMV contribuiu para aumentar a procura por terrenos e, em muitas cidades, áreas delimitadas como ZEIS tornaram se alternativas a esse mercado.

O impacto desse processo nas dinâmicas imobiliárias e fundiárias tem provocado um novo surto especulativo, marcado pela disputa por aquisição de novos terrenos vazios, aumentando seus preços e, ao mesmo tempo, concentrando a propriedade de boa parte do estoque de terras, então vazias nas cidades, nas mãos de novos proprietários (as grandes construtoras e incorporadoras). Segundo Shimbo (2010, p. 147):

Para assegurar a continuidade dessa produção, houve uma corrida pela aquisição de terras, a fim de se formar um banco de terrenos (ou *landbank*, como anunciam as empresas) – que é um importante

---

<sup>2</sup> O investimento habitacional com as fontes do Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), entre os anos de 2003 e 2009, tiveram seus volumes de recursos aumentados entre 583% e 1300%. No PMCMV I foram investidos cerca de R\$ 53,1 bilhões, contratadas 1.005.128 unidades habitacionais, sendo que se estimou concluir 772 mil unidades até final de 2011. (BRASIL, 2010)

parâmetro para os investidores estrangeiros, na medida em que dá “sustentabilidade” a esse crescimento.

Também acerca desse cenário, Santos Júnior e Montandon (2011, p. 49):

Se considerarmos os recursos públicos e privados mobilizados para o desenvolvimento urbano nos últimos anos no Brasil [...] e os recursos públicos previstos para provisão de habitação popular, urbanização de assentamentos precários e saneamento para os próximos quatro anos, essa disputa pelo mercado de terras se intensificará, potencializando os conflitos fundiários urbanos com mais frequência e intensidade.

Tais expectativas, discursos e contradições estão presentes na experiência de ZEIS de Santo André, que passaremos a relatar a seguir.

### **ZEIS<sup>3</sup> em Santo André: legislação e aplicação**

A primeira Lei de ZEIS do município de Santo André, foi elaborada e instituída no primeiro governo do prefeito Celso Daniel (1989 – 1992). Trata-se da Lei nº 6.864/91 (SANTO ANDRÉ, 2012), que institui as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

Em 2001, a Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001 (SANTO ANDRÉ, 2012), trouxe a primeira modificação de caráter mais geral na legislação das AEIS. No entanto, nem a lei original – nem a lei que a alterou – demarcou terras vazias como AEIS. A demarcação dessas terras ficou na dependência de iniciativas pontuais e isoladas, na forma de projetos de lei específicos, seja de iniciativa do Executivo, seja de iniciativa de vereadores. A legislação também não estabeleceu mecanismos para garantir sua destinação para população de menor renda. Definiu apenas padrões urbanísticos e edifícios diferenciados como a possibilidade de parcelamento em lotes menores que 125 metros quadrados, possibilidade da adoção de dimensões reduzidas de sistema viário e aumento a taxa de ocupação.

Em 2004, a legislação é novamente revista no âmbito do Plano Diretor Participativo que delimita uma quantidade significativa de áreas vazias como ZEIS, totalizando 1.861.401,18 metros quadrados e, a maioria localizada nos anéis central e intermediário da cidade. De acordo com o Plano Municipal de Habitação de Santo André esta quantidade seria suficiente para atender o déficit habitacional acumulado até 2006. Mudou-se a denominação de AEIS para ZEIS. Foram instituídas dois tipos de ZEIS de áreas vazias:

---

<sup>3</sup> Em Santo André o instrumento foi denominado de ‘Áreas de Especial Interesse Social’ (AEIS) e depois alterado para ‘Zonas de Especial Interesse Social’ (ZEIS).

- as ZEIS B, terrenos não edificados ou subutilizados, localizados na Macrozona Urbana, sendo que no mínimo 70% de sua área devem ser reservados à produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

- as ZEIS C, terrenos não edificados ou subutilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy, sendo que no mínimo 50% de sua área devem ser reservados à produção de HIS.

Em 2006 foi aprovada a Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006 (SANTO ANDRÉ, 2012), que estabeleceu os parâmetros urbanísticos e edilícios para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), dentro e fora das ZEIS, e também redefiniu as áreas delimitadas como ZEIS em todas as suas categorias. A referida lei alterou as definições de HIS e de HMP. A HIS foi definida como aquela destinada a famílias com faixa de renda de até três salários-mínimos de renda familiar, com renda *per capita* de até 0,75 salários-mínimos, ou, ainda, aquela que precisasse ser removida de assentamentos precários por situação de risco ou necessidade de desadensamento. Definiu também que a demanda dos empreendimentos HIS deveria ser indicada ou aprovada pela Prefeitura.

Essa nova definição de HIS e o estabelecimento de um controle mais efetivo por parte do Poder Público sobre a produção habitacional nas ZEIS procurou evitar que os empreendimentos fossem destinados a famílias com renda superior a três salários-mínimos, ou seja, buscou viabilizar o atendimento à demanda prioritária.

A utilização das áreas vazias delimitadas como ZEIS no Plano Diretor é intensificada a partir de 2008, momento que coincide com a alternância de governo (o candidato do Partido dos Trabalhadores perde a eleição municipal em 2008) e com o impacto da nova conjuntura da política habitacional brasileira, marcada tanto pela ampliação dos recursos e subsídios destinados à população de baixa renda, como pela introdução do modelo de produção de HIS no qual o mercado é o agente promotor. Este modelo é denominado por Shimbo (2011) como “Habitação Social de Mercado”, que aponta que o financiamento por meio do PMCMV viabiliza capital e garante a demanda, eliminando os riscos dos empreendimentos do tipo HIS e HMP.

Embora a retomada dos investimentos no setor habitacional tenha se dado a partir de 2003, foi a partir de 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado, sobretudo, para a urbanização de favelas e a partir de 2009, com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), focado na ampliação do mercado residencial privado, que o volume de investimentos públicos ganhou maior escala.

Este contexto de ampliação da produção habitacional aumentou a demanda por terra na região do ABC. As construtoras e incorporadoras intensificaram a procura por terras para produção de empreendimentos do tipo HMP, financiados no âmbito do PMCMV. O governo municipal também buscou viabilizar a aquisição de terras para construção de conjuntos habitacionais para abrigar famílias removidas de favelas em processo de urbanização. Para tanto buscou viabilizar a construção de HIS utilizando recursos alocados tanto no âmbito do PAC- Urbanização de Favelas como no PMCMV.

Vale ressaltar que este período coincide com o *boom* imobiliário na Região do ABCD.<sup>4</sup>

Um balanço preliminar aponta que as ZEIS, principalmente no período recente, estão sendo utilizadas para viabilização de habitação social e que esta utilização foi impulsionada pelo crescimento dos investimentos federais em habitação. Constata-se que várias áreas particulares demarcadas como ZEIS B ou C, em poucos anos, foram ou estão sendo desapropriadas ou adquiridas, transformando-se em áreas públicas. As tabelas 1 e 2, a seguir, mostram a evolução dessa transformação.

**Tabela 1** – Tipo de propriedade das ZEIS B e C instituídas pela Lei 9.066/2008

Tipo	Total das ZEIS B e C			Áreas particulares				Áreas públicas			
	nº	Área (m²)	%	nº	%	Área (m²)	%	nº	%	Área (m²)	%
ZEIS B	21	387.244,47	100,00	12	57,14	195.014,65	50,36	9	42,86	192.229,82	49,64
ZEIS C	12	530.106,24	100,00	11	91,67	499.588,69	94,24	1	8,33	30.517,55	5,76
TOTAIS	33	917.350,71	100,00	23	69,70	694.603,34	75,72	10	30,30	222.747,37	24,28

**Tabela 2** – Tipo de propriedade das ZEIS B e C em 2011

Tipo	Total das ZEIS B e C			áreas particulares				áreas públicas			
	nº	Área (m²)	%	nº	%	Área (m²)	%	nº	%	Área (m²)	%
ZEIS B	21	387.244,47	100,00	3	14,29	49.646,02	12,82	18	85,71	337.598,45	87,18
ZEIS C	12	530.106,24	100,00	8	66,67	346.632,63	65,39	4	33,33	183.473,61	34,61
TOTAIS	33	917.350,71	100,00	11	33,33	396.278,65	43,2	22	66,67	521.072,06	56,80

Fonte: Affonso (2011)

<sup>4</sup> O aumento da produção imobiliária em Santo André relaciona-se com o comportamento do mercado formal de moradia na Região Metropolitana de São Paulo. Sigolo (2011) analisa a dinâmica recente do mercado residencial na RMSP, aponta que a capital reduz sua participação percentual no total de unidades lançadas na metrópole e outras cidades e regiões - até então ausentes ou com participação pequena - aumentam como é o caso da Região do ABCD que subiu de 9% em 2004 para 18% em 2007 e 21% até maio de 2008. Ver também Wissenbach (2008).



Observa-se que no período de apenas 3 anos, 43% do total das áreas de ZEIS B e C em m<sup>2</sup>, de propriedade particular foram ou estão sendo desapropriadas ou adquiridas pelo poder público. Em 2008, 76% das ZEIS B e C eram de propriedade privada e este percentual cai para 43% em 2011. O setor público adquiriu 12 áreas de ZEIS vazias que somam 298.324,69 metros quadrados. O Governo do Estado, através da CDHU, desapropriou sete áreas, totalizando cerca de 175 mil m<sup>2</sup>, e a Prefeitura Municipal, obteve 5 áreas, totalizando cerca de 123 mil m<sup>2</sup> por meio de instrumentos como a desapropriação, permuta de área e dação em pagamento.

Observa-se que 14 áreas, somando 323 mil metros quadrados, cerca de 35% da área total, estavam com empreendimentos executados, em execução ou em projeto. Somadas àquelas áreas com empreendimentos em estudos, totalizam cerca de 40% do total das áreas demarcadas (em metros quadrados). Das ZEIS em áreas públicas, 62% possuem empreendimentos em execução, executados ou em projeto. Somando-se os estudos em andamento, este percentual sobe para 72%.

**Tabela 3** - Utilização das ZEIS B e C

Tipo	Total (particulares e públicas)		Com empreendimentos executados, em execução ou em projeto				Com empreendimentos em estudo			
	nº	Área (m <sup>2</sup> )	nº	%	Área (m <sup>2</sup> )	%	nº	%	Área (m <sup>2</sup> )	%
ZEIS B	21	387.244,47	12	57,14	209.703,64	54,15	3	14,29	50.628,64	13,07
ZEIS C	12	530.106,24	2	16,67	113.463,52	21,04	0	0	0	0
TOTAIS	33	917.350,71	14	42,42	323.167,16	35,23	3	9,09	50.628,54	5,52

Fonte: Affonso (2011)

Verifica-se que a maioria dos empreendimentos habitacionais executados, em execução ou planejamento, está sendo viabilizada em ZEIS B. Apenas 16,67% das áreas e 21,04% da quantidade de terra delimitada como ZEIS C, possuem empreendimentos executados ou em estudo. Pode-se concluir que as ZEIS C, no período de 2008 a 2011, têm se mostrado menos efetiva. O fato pode estar relacionado com as escolhas governamentais e o alto custo da terra nessa região da cidade.

Até 2011, os empreendimentos (tantos aqueles executados, em execução, em projeto ou mesmo em estudo) situavam-se nas ZEIS de propriedade pública, incluindo aquelas que foram desapropriadas.

Esses empreendimentos habitacionais em ZEIS vêm sendo viabilizados com recursos do setor público. A tabela 4 apresenta os empreendimentos por tipo de programa ou fonte de financiamento e indica a importância do Programa Minha Casa Minha Vida nesse período recente.

**Tabela 4** – Empreendimentos habitacionais em ZEIS B e C por tipo de programa

Programas <sup>5</sup>	Executadas	em execução	em projeto ou estudo	Total
PMCMV		352	1.740	2.092
PAC	528	817	128	1.473
CDHU-PMCMV			520	520
FNHIS	120	70		190
HBB-BID	136			136
PSH	120			120
PSA	78			78
CDHU-PAC				40
<b>Total</b>	<b>982</b>	<b>1.428</b>	<b>2.239</b>	<b>4.649</b>

Fonte: Affonso (2011)

Esperava-se que o PMCMV (1ª Etapa), com volumosos subsídios, tornasse viável a “equação financeira”, de forma a viabilizar a participação do setor privado na produção de HIS em ZEIS, de propriedade do setor privado, no âmbito do referido programa. Nesse caso, a definição restritiva de HIS não impediria produzir para famílias com renda inferior a três salários-mínimos. Além disso, um percentual menor, mas não insignificante, das áreas demarcadas como ZEIS B e C no âmbito da Lei 8.869/2006, permite utilização das ZEIS vazias para produzir habitações do tipo HMP, que permite atender a famílias com renda de três a dez salários-mínimos. Entretanto, o que se observou no período inicial do programa é que os empreendimentos do PMCMV foram ou estavam sendo viabilizados apenas em ZEIS B e C de propriedade do setor público. Algumas hipóteses podem ser levantadas e precisaram ser comprovadas por outros estudos. Uma delas é que, mesmo demarcadas como ZEIS B e C, o custo elevado da terra alavanca o custo final de produção nessa região e não permite ao empreendedor alcançar a margem de lucro líquido desejada, que estudos como o de Shimbo

<sup>5</sup> Os programas, linhas de financiamento ou fontes de recursos PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida), PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, HBBID (Habitar-Brasil - BID), PSH (Programa de Subsídio Habitacional) são realizados com recursos da esfera federal, combinados, no caso dos Programas da CDHU, com recursos estaduais. A sigla PSA refere-se a empreendimentos realizados com recursos exclusivos do Orçamento Municipal de Santo André.

(2011) revelam ser bastante elevada.<sup>6</sup> Outra hipótese é que os proprietários dessas áreas estariam à espera de uma alteração da legislação que permita outras possibilidades de uso, mais lucrativas.

Vale ressaltar que a ZEIS não é único instrumento previsto no EC para fazer cumprir a função social da propriedade e pouco efeito pode ter, no caso de regiões metropolitanas, se não for combinado com outros instrumentos como o PEUC e o IPTU progressivo. A prefeitura iniciou a aplicação do instrumento PEUC em 2006, porém o processo de notificação e averbação no cartório foi interrompido em 2008, com a alternância de governo. (DENALDI; BRUNO FILHO, 2009) Não existem elementos para afirmar que a continuidade de aplicação do instrumento alteraria esse cenário, mas é certo que seria mais um elemento de indução importante.<sup>7</sup>

Não foi possível, no âmbito desta pesquisa avaliar de forma conclusiva a efetividade das ZEIS em áreas vazias em Santo André para conter a valorização da terra. Entretanto, a baixa utilização das ZEIS C, localizadas na valorizada área do Eixo Tamanduatehy, indica uma possível manutenção ou elevação do preço da terra nesse setor urbano. Uma hipótese a ser comprovada por novas pesquisas é aquela que mostra que, em uma situação em que uma grande soma de recursos públicos para produção de HIS é colocada à disposição, requerendo a disponibilização de terrenos para viabilizá-la, as ZEIS teriam se tornado também uma “mercadoria valorizada”. A injeção de liquidez por meio do PMCMV aumenta a capacidade de pagamento, o que, por sua vez, pode gerar um aumento dos preços imobiliários.

## **Conclusão**

O Município de Santo André institui as ZEIS (ou AEIS) muito antes do EC ser aprovado. Na década de 1990 demarcou as primeiras áreas vazias como ZEIS e, no momento da aprovação do Plano Diretor Participativo, em 2004, delimitou um conjunto significativo de áreas vazias e adequadas, a maioria em anéis centrais ou intermediários da cidade. Cerca de 1,8 milhão de metros quadrados sendo que cerca de 40% na área do Eixo Tamanduatehy. Vale ressaltar que isso não ocorreu na maioria das cidades brasileiras que não delimitaram áreas vazias adequadas como ZEIS ou delimitaram apenas reduzidos percentuais.

---

<sup>6</sup> Shimbo (2011,p.56) aponta o aumento vertiginoso do número de unidades lançadas e o crescimento do lucro líquido das empresas construtoras no período de 2006 a 2010. No período de 2007 a 2008, a construtora objeto de estudo obteve um aumento no lucro líquido da ordem de 440%.

<sup>7</sup> Sobre o Plano Diretor Participativo de Santo André e os conflitos em torno da instituição e aplicação dos instrumentos ver Denaldi, Klink (2011).

A legislação de ZEIS passou por três grandes revisões de conteúdo e duas de delimitação. Foi aprimorada tomando como referência a experiência acumulada. Destaca-se a vinculação do zoneamento aplicado as áreas vazias (ZEIS B e C), à categoria de HIS para garantir o atendimento à população com renda familiar menor que três salários-mínimos, faixa na qual se concentra o déficit. Também foi iniciada a aplicação de outros instrumentos previsto no EC (e no PD da cidade) para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, como o PEUC, com vistas a incentivar a disponibilização das terras e conter sua valorização excessiva.

Além da alteração da delimitação de algumas áreas, com a alternância de governo interrompe-se a aplicação de instrumentos como PEUC. Entretanto, isso não impediu a utilização de parcela significativa das ZEIS vazias para produção de HIS e HMP e em grande parte, no caso de Santo André, isso se explica pelo crescimento do investimento federal na área habitacional. O PMCMV e PAC injetaram recursos subsidiados que permitiu viabilizar a produção de empreendimentos habitacionais nas ZEIS vazias. No curto espaço de tempo de 4 anos, cerca de 40% das ZEIS foram viabilizadas.

Por outro lado, há indícios de que os instrumentos previstos no PD, como as ZEIS e PEUC, têm limitado potencial para conter a valorização da terra e induzir a disponibilização por parte dos proprietários. Soma-se a isso o fato de que, possivelmente, o aumento significativo dos recursos públicos subsidiados para habitação (em particular pelo PMCMV) e o aquecimento e financeirização do mercado imobiliário (o *boom* imobiliário), tenham contribuído para elevar ainda mais o preço da terra. Observa-se que prevalece a lógica dos interesses de mercado na produção habitacional, inclusive de interesse social.

Em que pese esse novo cenário, a análise sobre a efetividade das ZEIS em Santo André mostra a importância do papel do Estado, não apenas no campo da regulação, mas também da produção de HIS. O estudo revelou que muitas ZEIS que eram de propriedade privada tornaram-se pública, e que a produção vem sendo realizada em ZEIS de propriedade pública com aplicação apenas de recursos públicos na produção.

Muitas perguntas permanecem sem respostas e que poderiam ser objeto de outras investigações. A primeira pergunta relaciona-se com a possibilidade da demarcação de áreas como ZEIS determinar um valor diferenciado no mercado ou contribuir para conter sua valorização. Em que contextos e condições isso ocorreria? A aplicação simultânea de outros instrumentos, como o PEUC, faria diferença? A tipologia de cidade e quantidade de terras delimitadas frente ao estoque de terras disponíveis seriam aspectos definidores da eficácia do instrumento?

Vale ressaltar que a história das ZEIS em Santo André inicia-se em 1991, mas ainda é recente a aplicação do Plano Diretor Participativo – Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 (SANTO ANDRÉ, 2012e) – e é curto o espaço de tempo de aplicação do instrumento que também coincide com período inicial da retomada do investimento no setor habitacional e aquecimento do mercado imobiliário. Muitas respostas só poderão ser obtidas por meio da observação no tempo. É necessário acompanhar o comportamento do preço dos terrenos demarcados como ZEIS e, assim, aprofundar o estudo sobre a atuação do Estado e do setor construtivo.

## Referências

Affonso, A. S. 2011. **As ZEIS em áreas vazias em Santo André**. História e um primeiro balanço. Santo André, 2011 (*mimeo*).

BRASIL - MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2010. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades: Brasília.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceacon/legislacao/loteamento/lei\\_6766\\_1979.pdf](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceacon/legislacao/loteamento/lei_6766_1979.pdf)>.

Acesso em: 22 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. 2009. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS de vazios urbanos)**. Brasília: Ministério das Cidades

Caldas, N. M. P. 2009. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Cardoso, A.; Silveira, M. C. B. 2011. O Plano Diretor e a política de habitação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades/ IPPUR/UFRJ.

Denaldi, R.; Bruno Filho, F. G. 2009. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v. 16, n. 26. São Paulo: FAUUSP, p. 34-49.

Denaldi, R.; KLINK, J. 2011. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço: o caso de Santo André (São Paulo). Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, v. XV, p. 71-81.

Fernandes, E. 1998. A Regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte, In: FERNANDES, E. (org.) **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte, Editora Del Rey, p. 133 –167.

Ferreira, J. S. W; Motisuke, D. 2007. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.) **Planos Diretores Municipais - novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo, Annablume/Pólis/PUCCAMP.

Marinho, G. 1999. **10 anos de PREZEIS**. Uma política inovadora de urbanização no Recife. RECIFE: FASE-NE/ETAPAS/Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro.

Oliveira, F. L.; Biasotto, R. 2011. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Cidades/ IPPUR/UFRJ.

RECIFE. **Lei N° 17.511, de 29 de dezembro de 2008**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <<http://www.legiscidade.com.br/lei/17511/>>. Acesso em: 04 de abril de 2012.

SANTO ANDRÉ. Plano Municipal de Habitação. Santo André: Prefeitura de Santo André, 2006.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 6.864, de 21 de dezembro de 1991**. Institui as Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.300 de 19 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre a criação de normas específicas para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. REVOGADA pela LEI nº 8.869/06. Disponível em: <<http://www.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/#075f539f0b7223f116d2c85c4ce1b1752fccb0db1fd92284312b33310fb199ef6050e9373e0f36365cbb7737a0e49e582e657146a648fd13d54aa9e4338df879e807578fb1eeafd765e874467325cce9920f582d626d1104e4f2fb31e5153c13f8a3b13f07b7649e1f56cf5a4c15d15f740a45816d4cf114>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004**. Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André. Disponível em:

<[http://www3.santoandre.sp.gov.br/portalnegocios/images/stories/lei\\_8.696.pdf](http://www3.santoandre.sp.gov.br/portalnegocios/images/stories/lei_8.696.pdf)>.

Acesso em: 20 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006.** Dispõe sobre a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional destinadas à população de baixa renda. Disponível em: <[http://www.santoandre.sp.gov.br/bnews3/images/multimedia/programas/Lei%208869\\_2006\\_ZEIS%20zonas%20especiais%20de%20interesse%20social.pdf](http://www.santoandre.sp.gov.br/bnews3/images/multimedia/programas/Lei%208869_2006_ZEIS%20zonas%20especiais%20de%20interesse%20social.pdf)> Acesso em: 8 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.066, de 4 de julho de 2008.** Altera artigos das Leis do Plano Diretor, Uso do Solo e ZEIS. Disponível em: <<http://www.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/#075f539f0b7223f116d2c85c4ce1b1752fccb0db1fd92284312b33310fb199ef6050e9373e0f36365cbb7737a0e49e582e657146a648fd13d54aa9e4338df879e807578fb1eeafd765e874467325cce9920f582d626d1104e4f2fb31e5153c13f8a3b13f07b7649e1f56cf5a4c15d15f740a45816d4cf114>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

Santos Júnior, O. A.; Montandon, D. T. 2011 Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.) **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.

Shimbo, L. Z. 2011. Empresas Construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, G. J.; COSTA S. M. H. (Org.). **O Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte: C/Arte.

\_\_\_\_\_. 2010. **Habitação Social, Habitação de Mercado.** A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia São Carlos, USP.

Sigolo, L. M. 2011. Dinâmicas Recentes do Mercado Formal de Moradia no ABCD. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR,** Rio de Janeiro: Editora Garamond.

Wissenbach, T. C. 2008. **A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007.** Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.