

Aula 5
Plano Diretor Estratégico
de São Paulo

AUP 278
Junho 2020

Habitação de interesse social



Sugestão

Ver vídeo de ZEIS de 12 minutos
**Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)
nas Cidades Brasileiras**

Realizado em julho de 2016 para o Lincoln
Institute of Land Policy

Disponível em
https://www.youtube.com/watch?v=IER_RFkLEHg&list=PL4nuTkUWcUq_l2nUDcUdoHvr3t83UmRDG&index=5&t=0s, acesso
16/06/2020.

Questões que antecedem o PDE

Experiência AEIS e ZEIS em Recife e Belo Horizonte

Estatuto da Cidade não regulamentou, traz ZEIS como um instrumento listado (tese Caio Santo Amore)

Tipo de ZEIS, apelidadas de:

ZEIS de “vazios”

- Efeito zoneamento ao revés, ou da exclusão para a inclusão
- Zoneamento inclusivo

ZEIS “de regularização” ou “ocupadas”

- Reconhecimento da posse
- Evitar ameaças de remoções, remoções e despejos
- Mais disseminada pelo país (quase 1/3 dos municípios brasileiros segundo Pesquisa MUNIC 2009), não altera os modelos urbanos

Avaliações críticas das ZEIS

Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores – [balanço crítico e perspectivas](#)

Artigo trajetória recente, por [Paula Santoro e Raquel Rolnik](#)

Avaliação crítica das ZEIS em São Paulo

Tese de doutorado [Nisimar Caldas](#), que avalia até 2007, antes do PMCMV

Tese doutorado [Simone Gatti](#), que traz a resistência via plano de ZEIS na Concessão Nova Luz.

Artigo [ZEIS 3 no Centro](#), por Patricia Samora e Marcia Hirata.

Avaliação das ZEIS no PDE 2002-2014, com retomada de vários trabalhos e autores que avaliam ZEIS, por [Julia Borrelli e Paula Santoro](#)

Sobre participação dos conselhos gestores de ZEIS, incluindo visão sobre plano de ZEIS como plano alternativo, por [Heather Bromfield e Paula Santoro](#).

Mais recente, um trabalho sobre a eficiência da produção de HIS e HMP em ZEIS pela Rosana Yamaguti.

Rolnik e Santoro (2014) instrumento das “ZEIS de vazios” foi utilizado para:

(i) ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social, em municípios como Diadema que duplicou a oferta de terra para este uso;

(ii) reconhecer o direito à moradia e evitar remoções forçadas, muitas vezes violentas, ou mesmo para instruir ações judiciais que vieram exigir a construção de habitação de interesse social em áreas onde houve remoção dos moradores;

(iii) ofertar e colocar no mercado de terras, através de uma forte negociação, mediação orquestrada pelo poder público, atuando de forma ativa na construção da política de habitação;

(iv) ganhar escala de produção, quando combinado com políticas habitacionais de financiamento à demanda, como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo;

(v) ou inclusive, fazer “mais do mesmo”, ou seja, reproduzir os maus exemplos de uso de instrumentos de regulação para permitir fazer habitação em lotes ou áreas construídas/úteis menores, com menos infraestrutura urbana, reproduzindo a precariedade em uma zona especial.

Avaliação de ZEIS em São Paulo

Perímetros de ZEIS no PDE 2002 elaborados a partir dos PRIHs (Programa de Reabilitação Integrada do Habitat)

Inicialmente 710 perímetros (PDE 2002), depois 964 (LPUOS 2004) de ZEIS em 4 modalidades, 8,23% da área do município, sendo a maior parte de ZEIS ocupadas (PDE 2002) (Caldas, 2009).

Inclusão de 09 edifícios ocupados (Tsukumo e Cymbalista, 2009)

Decretos que permitiam fazer HIS fora de ZEIS (Decreto 44.667/04 e 45.127/04).

Entre 2003 e 2007 foram feitos mais empreendimentos de HIS fora de ZEIS que em ZEIS, 242 contra 110 (Caldas, 2009, p. 36)

Avaliação das ZEIS em 2013 (Borrelli e Santoro, 2015) mostrou as seguintes distorções:

- (i) uso institucional nas áreas de ZEIS;
- (ii) Produção habitacional promovida pelo poder público e pela iniciativa privada em áreas de ZEIS 2, 3 e 4;
- (iii) áreas que permanecem desocupadas em ZEIS;
- (iv) empreendimentos habitacionais de alto padrão em ZEIS.

Conselhos de ZEIS em São Paulo

76 perímetros de ZEIS tiveram conselhos formados (dos 964 perímetros em 2004 e 2.452 perímetros em 2014);

Dos 76 perímetros que identificamos conselhos formados, aproximadamente 1/3 (27) coincidiu com áreas onde incidem outros instrumentos urbanísticos.

Foram encontrados basicamente dois formatos de conselhos gestores de ZEIS em São Paulo:

- (1) conselhos que têm servido para legitimar propostas elaboradas internamente ao poder público, geralmente deixando poucas brechas para a sociedade civil deliberar e aperfeiçoar os projetos apresentados para que atendam às verdadeiras necessidades das comunidades; e
- (2) conselhos que servem como espaço de resistência da transformação urbana.

Sobre participação dos conselhos gestores de ZEIS, incluindo visão sobre plano de ZEIS como plano alternativo, por ([Heather Bromfield e Paula Santoro, 2019](#))

Por que colocar apenas algumas Zonas no PDE 2014...
Se seria feita uma Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em 2016?

Exemplo de uma política habitacional com rebatimentos territoriais

Política habitacional inclusiva



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Diagnóstico + Programas e estratégias em relação à situação habitacional do município de São Paulo



ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Áreas onde deve-se concretizar o direito à moradia digna com oferta de Habitação de Interesse Social próxima à infraestrutura

O Plano Diretor duplicou as áreas de ZEIS para produção de moradias populares



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Ampliação dos instrumentos de regularização fundiária

FONTES DE RECURSOS

30%  → 

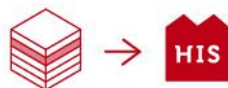
FUNDURB
no mínimo

AQUISIÇÃO DE TERRENOS
EM ZEIS 3

25%  → 

OUC OU AIU
no mínimo

AQUISIÇÃO DE TERRENOS
NA ÁREA DE PROJETO OU PERÍMETRO EXPANDIDO

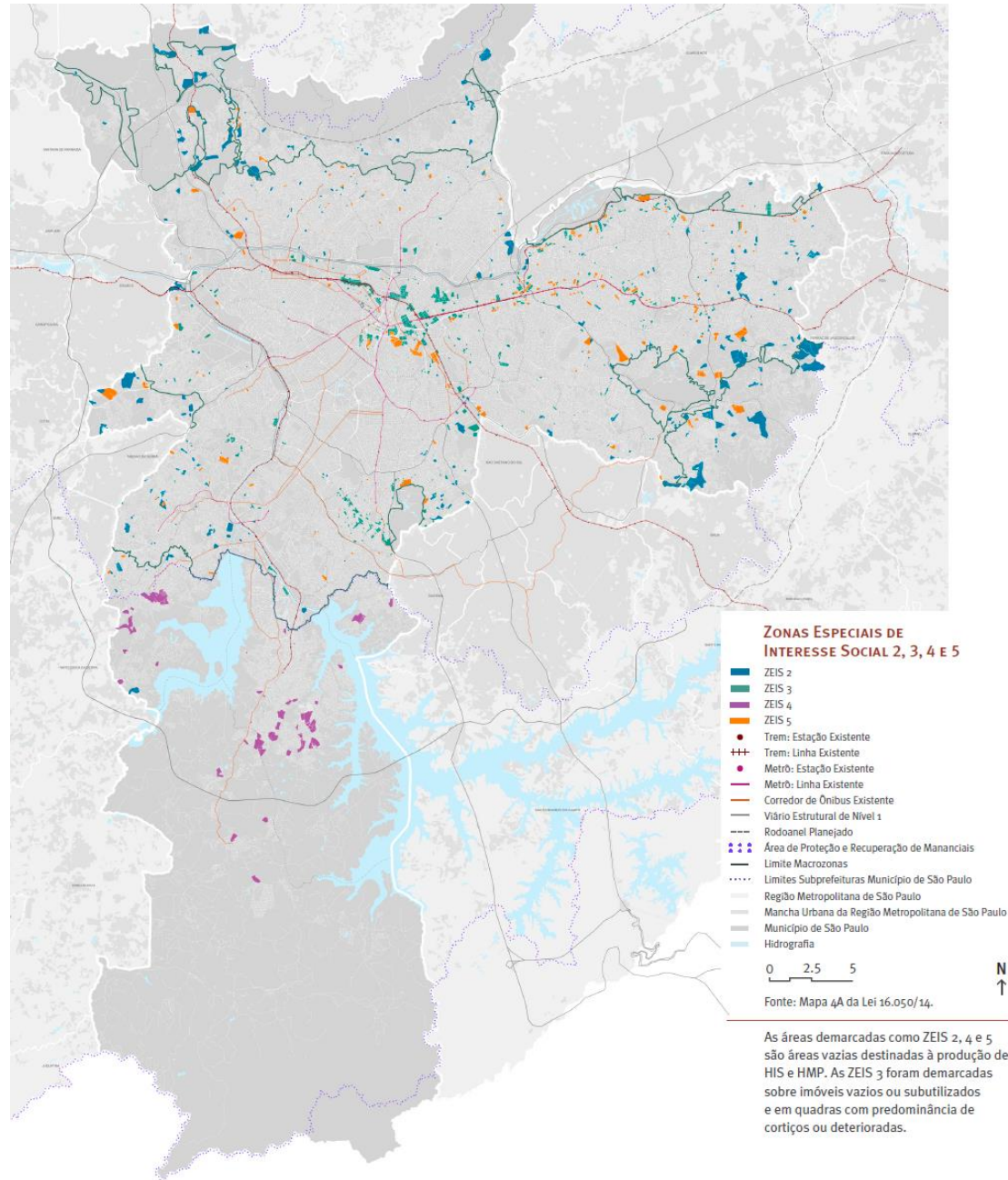


COTA SOLIDARIEDADE

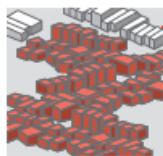
Todo empreendimento maior que 20 mil m² deve doar 10% de sua área construída para produção de Habitação de Interesse Social ou aquisição de terrenos

10 RESERVA DE TERRAS E DE RECURSOS PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

- ▶ **AMPLIAR E REVISAR OS PERÍMETROS DAS ZEIS**, dobrando o número de perímetros de Zonas Especiais de Interesse Social – de 964 para 2.281 – e tomando o cuidado de demarcá-las em todas as macroáreas urbanas (ver Mapa 4 e 4A da Lei);
- ▶ **PERMITIR MAIOR ADENSAMENTO CONSTRUTIVO EM ZEIS 2, 3 E 5** – ou seja, em “ZEIS de vazios” e em ZEIS já densamente edificadas e centrais – permitindo coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 vezes a área do terreno e, excepcionalmente nas ZEIS da Operação Urbana Centro, este pode atingir 6 vezes a área do terreno (ver Quadro 3 da Lei);
- ▶ **GARANTIR REASSENTAMENTO DA POPULAÇÃO MORADORA NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS EM ZEIS 4** – garantindo o direito à cidade em casos de remoção ou urbanização de assentamentos precários em áreas de proteção aos mananciais;
- ▶ **DIFERENCIAR AS ZEIS PARA PRODUÇÃO HABITACIONAL**, em duas direções:
 - incorporando a necessidade de dar atenção especial para as famílias com renda até R\$ 2.172,00 (HIS-1), aumentando o percentual obrigatório de produção de HIS para esta faixa de renda. Nas ZEIS 2, 3 e 4 o percentual de HIS-1 alcançou 60% da área construída;
 - mantendo um tipo de ZEIS (ZEIS 5) nas regras em que o mercado imobiliário já está praticando, isto é, com predomínio de HMP e HIS -2 (Quadro 4 da Lei).
- ▶ **A COTA DE SOLIDARIEDADE**, um novo instrumento que estabelece que a cada novo grande empreendimento privado, plano ou projeto urbano, sejam produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o poder público produzir HIS para famílias com renda até R\$ 4.344,00 (art. 111 e 112) (ver pág. 38).



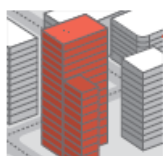
As ZEIS propostas são de 5 tipos (art. 45):



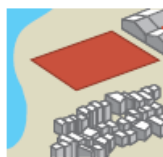
ZEIS 1 – áreas ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse em manter a população moradora, promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental, produzir habitação de interesse social - HIS e equipamentos públicos. Inclui favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais;



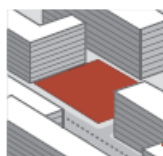
ZEIS 2 – áreas vazias ou subutilizadas destinadas à produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social - EHIS;



ZEIS 3 – áreas com ocorrência de imóveis ociosos, não utilizados ou subutilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em área com boa oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos e onde haja interesse em promover EHIS;

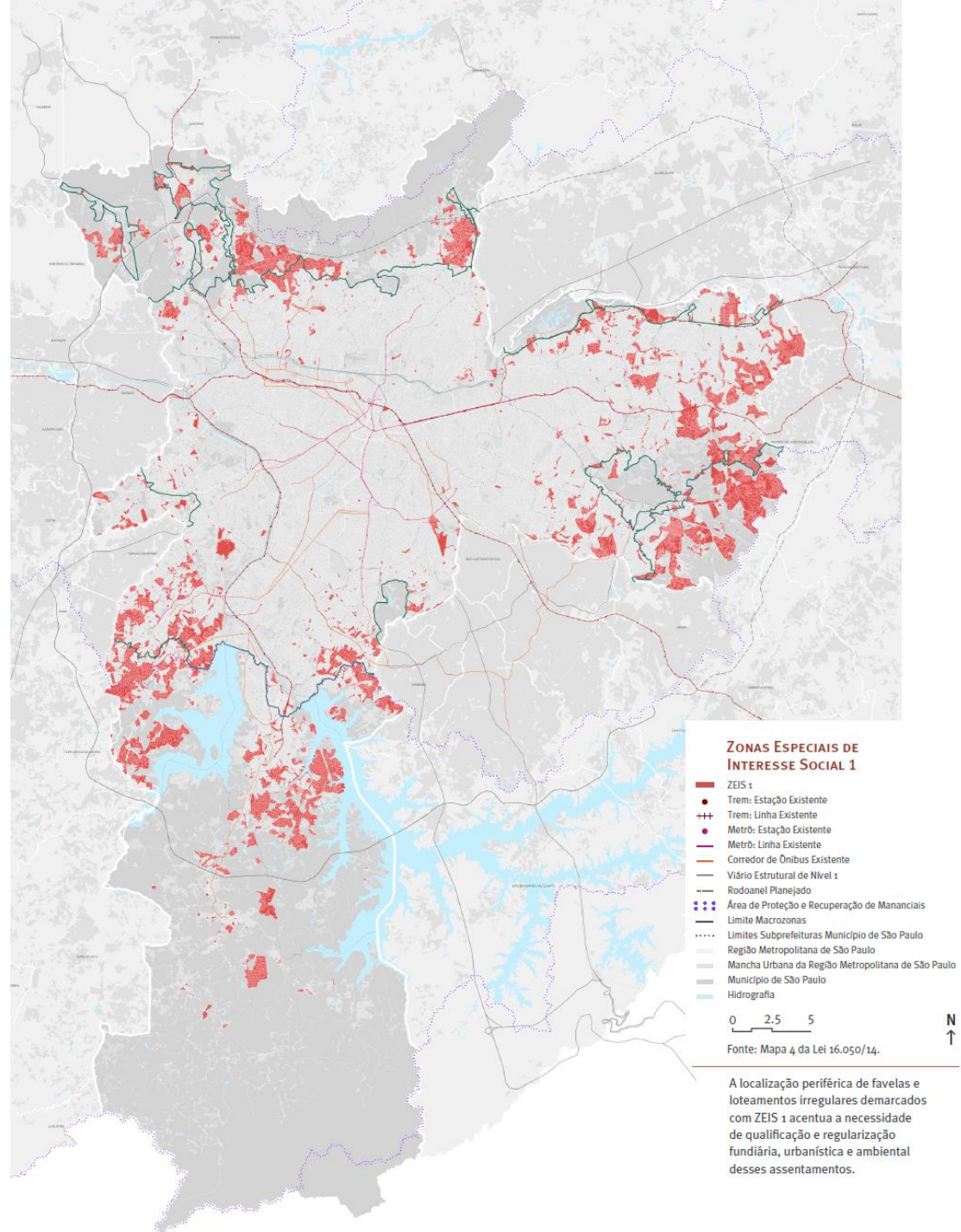


ZEIS 4 – áreas vazias situadas na Área de Proteção dos Mananciais, adequadas à implantação de EHIS e equipamentos públicos, de acordo com a lei estadual específica das represas Billings e Guarapiranga; os projetos devem garantir sustentabilidade e serem destinados ao reassentamento de famílias residentes na região, prioritariamente em áreas de risco e de preservação permanente, onde a remoção é necessária para a recuperação ambiental;



ZEIS 5 – imóveis preferencialmente vazios ou subutilizados destinados à produção de Empreendimentos de Habitação do Mercado Popular - EHMP e Empreendimentos de HIS.

Fonte: baseada em ilustração SMDU.

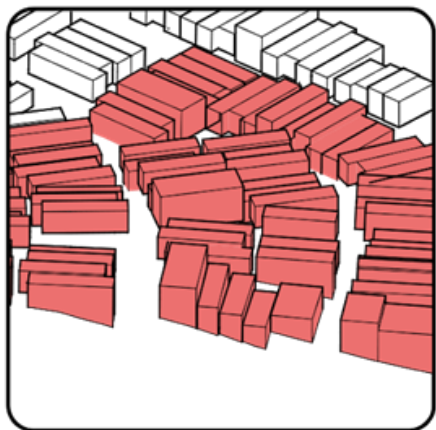


ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS): TIPOS DE ZONAS

As áreas demarcadas como ZEIS são porções do território destinadas, predominantemente, à **promoção de moradia digna** para população de baixa renda. Foram definidos 5 tipos de ZEIS:

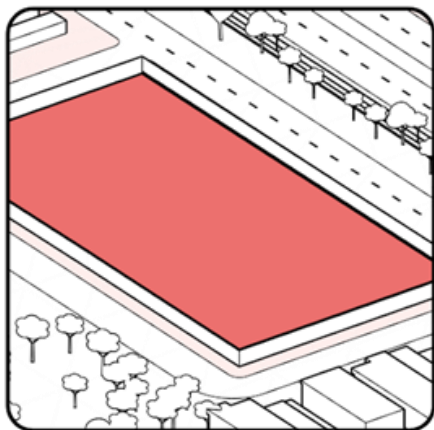
ZEIS 1

Áreas caracterizadas pela presença de favelas e loteamentos irregulares e habitadas predominantemente por população de baixa renda



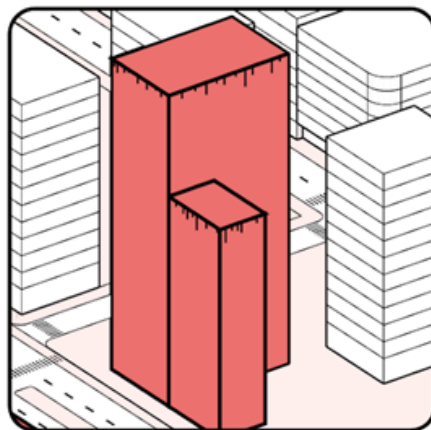
ZEIS 2

Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização



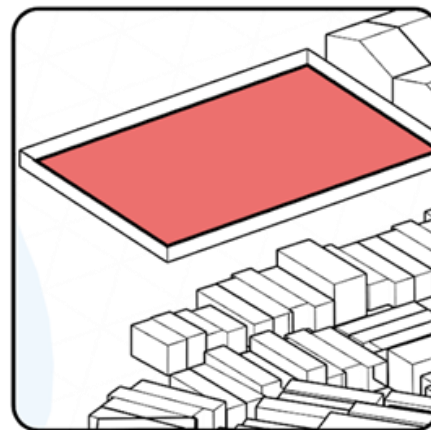
ZEIS 3

Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura



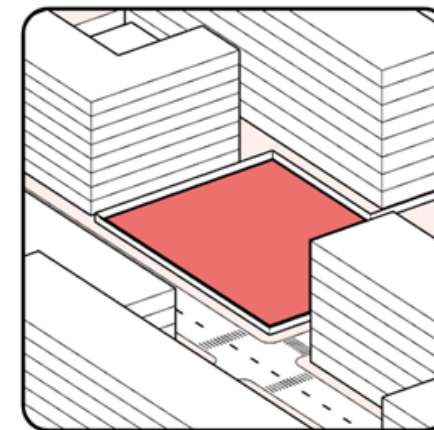
ZEIS 4

Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados, adequados à urbanização e à edificação e situados nas Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais



ZEIS 5

Lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas



Quadro 3 - Coeficientes de aproveitamento em ZEIS

ZEIS	Coeficiente de aproveitamento		
	Mínimo	Básico	Máximo
ZEIS 1	0,5	1	2,5 (a)
ZEIS 2	0,5	1	4
ZEIS 3 (b)	0,5	1	4
ZEIS 4 (c)	NA	1	2
ZEIS 5	0,5	1	4

Notas:

(a) Em situações especiais, o C.A. máximo poderá ser superado até o limite máximo de 4,0 (quatro), de acordo com o plano de urbanização de ZEIS aprovado pelo Conselho gestor de ZEIS e pela CAEHIS.

(b) Na Operação Urbana Centro o Coeficiente de Aproveitamento Mínimo é igual a 1 e máximo igual a 6.

(c) Observar a legislação estadual pertinente relativa aos mananciais.

Quadro 4 - Percentuais de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS

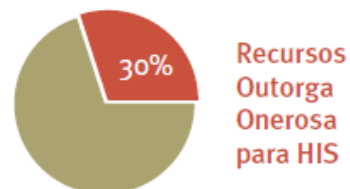
Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e nR
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	Permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	Mínimo 40%		Permitido	No máximo 40%

AMPLIAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

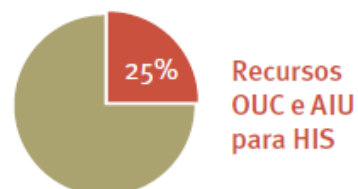
Outra estratégia adotada pelo Plano foi vincular recursos de Fundos e em Projetos de Intervenção Urbana – PIUs para produzir habitação de interesse popular, como por exemplo:

- ▶ **Exigência de no mínimo 30% dos recursos do FUNDURB para aquisição de imóveis** (ver pág. 29).

A previsão de receita do FUNDURB para 2015 é de R\$509 milhões, resultando nesse caso, em R\$ 152,7 milhões para HIS, o equivalente a construção de 1300 a 1500 unidades no ano.



- ▶ **Exigência de que no mínimo 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas – OUCs (art. 142, § 1º) e nas Áreas de Intervenção Urbana - AIUs (art. 146, parágrafo único) – sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes** (ver pág. 30).



- ▶ **Aplicação de Parcelamento e Edificação Compulsória nas ZEIS.** Além destes recursos, o Plano prevê a aplicação dos instrumentos que pressionam os proprietários em ZEIS 2, 3 e 5 a darem um uso, parcelarem ou edificarem em seus imóveis, (para saber mais sobre estes instrumentos, ver pág.33).

O Plano definiu as seguintes faixas de atendimento:

HIS 1 – famílias que não possuem renda ou recebem até R\$ 2.172,00 ou renda per capita de R\$ 362,00, o que nos valores de julho de 2014 correspondem a 3 salários mínimos;

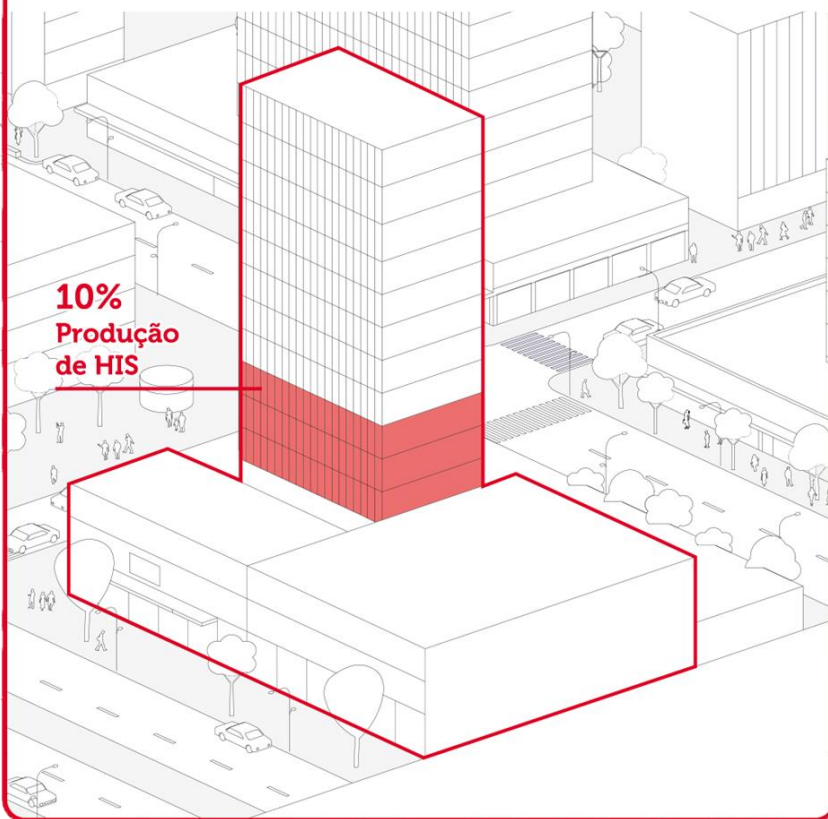
HIS 2 – famílias que possuem renda familiar entre R\$ 2.172,00 reais e R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 per capita, o que nos valores de julho de 2014 correspondem entre 3 e 6 salários mínimos.

HMP – famílias que recebem entre R\$ 4.344,00 e R\$ 7.240,00, o que nos valores de julho de 2014 correspondem entre 6 e 10 salários mínimos.

SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL VOLTADO A GRUPOS VULNERÁVEIS OU EM RISCO SOCIAL

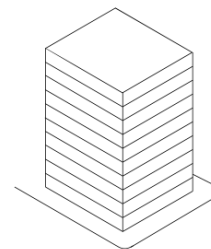
COTA DE SOLIDARIEDADE

- Todo empreendimento maior que 20.000m² deve doar o correspondente a 10% de sua área construída para produção de HIS ou aquisição de terrenos
- Como contrapartida, estes 10% não serão considerados área computável

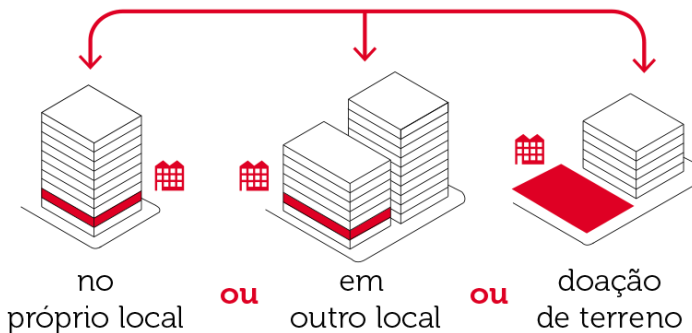


COTA DE SOLIDARIEDADE

Todo empreendimento com área computável acima de **20 mil m²** deve:



Doar **10%** de sua **área construída** para produção de **HIS** 🏠



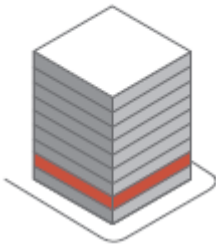
Doar **10%** do valor do terreno ao **FUNDURB**, com destinação preferencial à aquisição de terrenos bem localizados para **moradia social**

Resultados até 2019

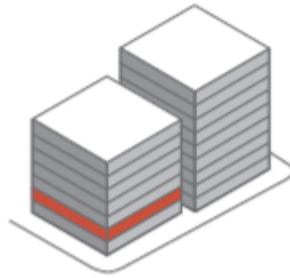
- 7 deles com doação de \$ ao FUNDURB, totalizando cerca de 29 milhões de reais;
- 2 com construção de HIS no próprio empreendimento.

Fonte: Monitoramento PDE, 2020. Disponível em <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>, acesso 16/06/2020.

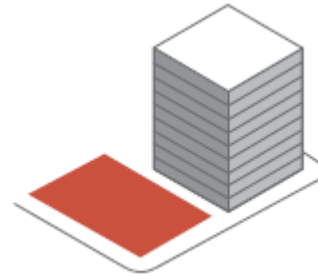
COTA DE SOLIDARIEDADE: OS GRANDES EMPREENDIMENTOS DEVEM CONTRIBUIR COM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL



- **Produzir novas unidades habitacionais de interesse social no próprio local de seu empreendimento**, como acontece com Nova York e Paris. Essas unidades deverão ser equivalentes a, no mínimo, 10% da área construída computável para a produção de habitação de interesse social para famílias com renda de até seis salários mínimos (HIS 1 e HIS 2). Como estímulo ao empreendedor, o instrumento possibilita que a área construída destinada à produção de HIS no empreendimento seja considerada não computável (art. 112, § 1º); ou alternativamente o empreendedor poderá:



- **Produzir HIS em terrenos nas áreas já consolidadas da cidade** na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, com exceção dos Setores ainda não infraestruturados (art. 112, § 2º, I), ou;



- **Doar terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do terreno**, calculado pelo Cadastro de Valor de Terreno (Quadro 14 da Lei), na mesma Macrozona citada acima e com as mesmas exceções (art. 112, § 2º, II), ou;



- **Depositar no FUNDURB** mesmo valor da área dos terrenos descrito acima, para prioritariamente ser utilizado na compra de terreno ou em subsídio à produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3 (art. 112, § 2º, III).