



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

AS ZEIS COMO GARANTIA DE DIREITOS NOS PERÍMETROS DE EXCEÇÃO. OPERAÇÃO  
URBANA ÁGUAS ESPRAIADAS, SÃO PAULO, BRASIL

**Catharina Christina Teixeira** (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da ) - [catharinateixeira@usp.br](mailto:catharinateixeira@usp.br)  
*Doutora em História da Arquitetura e do Urbanismo pelo IAU- USP, Mestre em Habitação de Interesse Social, pelo IPT.  
Docente pelo PART na FAU USP*

## **As ZEIS como garantia de direitos nos perímetros de exceção.**

Operação Urbana Águas Espraiadas, São Paulo, Brasil

### **ST05. HABITAÇÃO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E REGIONAL**

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade (EC, lei federal de 2001), referendadas em São Paulo pelo Plano Diretor Estratégico (PDE 2014) e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, de 2016. As ZEIS (s) e as OUC (s) configuram diferentes territórios de exceção ao zoneamento geral. No campo das políticas urbanas, esses marcos seguem na direção do fortalecimento do poder público municipal, onde se faria valer as bases legais do direito à cidade e à moradia, com a implementação dos institutos do Estatuto das Cidades (EC), entre eles as ZEIS, principal dispositivo de materialização da agenda de luta pela Reforma Urbana brasileira. Já a Operação Urbana Consorciada, também prevista no EC, é um instrumento com vistas à requalificação ou regeneração urbana, melhorias sociais e a valorização ambiental, aplicada à perímetros específicos, cujo financiamento da transformação é feito por meio de contrapartidas advindas da comercialização de parâmetros urbanísticos excepcionais, vinculados a títulos comercializados na Bolsa de Valores de São Paulo, os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC). Nesse enredo, tanto as ZEIS quanto as OUC (s) são instrumentos de política urbana de igual equivalência enquanto nível legal, no entanto, quando inseridos no mesmo perímetro, nota-se um processo de apagamento das ZEIS como instrumento do direito à cidade, sob o discurso do atendimento habitacional. A presente pesquisa pretende colocar luz nesta problemática, utilizando como estudo os territórios em disputa da Operação Urbana Águas Espraiadas, na Zona Sudoeste da cidade de São Paulo, Brasil.

### **A CRIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS**

Flavio Villaça (2012), sob o argumento da “terra- localização”, mostra como a disputa dos territórios da cidade reflete a luta pela otimização do tempo para desenvolvimento das atividades humanas, assim, a cidade é o reflexo da relação entre o tempo e o espaço, e, a localização vai definir a melhor performance dessa relação.

No palco dos territórios e na luta política, as classes sociais pressionam o estado para obter deslocamentos maximizados e disputam entre si a boa localização na cidade; essa luta traz subsídios mercantis para a valorização da terra. No entanto, para as classes desfavorecidas esse “lugar” na cidade sempre foi aliado do processo de desenvolvimento urbano.

Fruto do crescimento desigual, as áreas bem localizadas ficaram cada vez mais caras e exigentes, enquanto que as periferias sobreviveram com a ausência do poder público. Raquel Rolnik (2015) fala sobre as diretrizes do planejamento urbano, defendidas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e concretizadas em 2001 com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

“A formulação do planejamento como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de

desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população. Implicava, portanto, a “quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização”. (ROLNIK, 2015, p. 318)

A evolução de uma agenda de luta, com base no planejamento urbano como instrumento, e também sob a narrativa da “localização” (VILLAÇA 2012), as ZEIS foram demarcadas em 2002- 2004 em SP, promovendo a possibilidade de permanência da população menos favorecida em localidades infraestruturadas, reservando terras ociosas, que não cumpriam sua função social (ZEIS de vazio), e também áreas destinadas à urbanização e regularização fundiária (ZEIS de ocupação) para a solução habitacional. Este modelo pretendia também, além do direito à moradia, garantir a diversidade social através da miscigenação das classes, buscando com isso, breçar o crescimento territorial periférico.

Todo marco legal em vigor teve por base a Constituinte e se estrutura na tese de que o direito à propriedade é um direito relativo e o direito à moradia é um direito absoluto, condicionando o direito de propriedade ao uso que se faz dela, entendendo que a função social da propriedade está acima do direito privado. O mesmo marco e o Estatuto da Cidade consolidaram a supremacia do ordenamento municipal como palco para as soluções do desenvolvimento urbano, em respeito à sua condição de ente federado, colocando o município como principal agente das políticas públicas. A partir desse ponto, coube aos municípios definir as políticas locais e garantir para que fossem cumpridas as diretrizes gerais estabelecidas no marco regulatório federal. Dessa forma, o Plano Diretor Municipal adquiriu a função de territorializar e aplicar os instrumentos que garantiriam o cumprimento da função social da propriedade.

As Diretrizes Gerais estabelecidas no EC em seu Art.2º reconheceram que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a consolidação de um conjunto de aspectos. Para o cumprimento dessas diretrizes, foram disponibilizados os instrumentos de aplicação, definidos no Art.4º.

O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social é um dos institutos jurídicos e políticos como forma de aplicação das diretrizes impostas pelo marco legislativo. O documento prevê outros instrumentos que compõe uma cesta de possibilidades para fazer valer a função social da propriedade, entre outros:

*... a desapropriação; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse;”*

Todo o arcabouço teórico e legislativo que embasa o discurso das ZEIS, estrutura a possibilidade de reserva de terra urbanizada e bem localizada para fins habitacional. Dentro deste princípio, as ZEIS representaram a possibilidade de solução para aquilo que Ermínia Maricato mostrou ser a base estrutural dos conflitos econômicos e socioambientais brasileiro: o “*nó da terra*” (MARICATO, 1999).

A disponibilidade de áreas para atendimento das demandas habitacionais, sempre foi o ponto crucial para a viabilização de políticas públicas. Historicamente em São Paulo, o zoneamento que precedeu as ZEIS para a produção pública de moradias foi a Z8-100-1<sup>1</sup>, instituídas com a alteração do zoneamento de 1979, quando foram designadas glebas na zona rural da cidade, que tinham por objetivo a implantação de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público. Em parte, esse tipo de solução colaborou com a constituição dos bairros periféricos paulistanos, estruturados pelos conjuntos habitacionais de promoção pública a partir dos anos 1970. Localidades, nas franjas da cidade, costuradas por áreas ambientalmente suscetíveis, onde também se instauraram os loteamentos irregulares e clandestinos, com a ocupação das áreas remanescentes desses parcelamentos por favelas. Realidade marcada pela realidade socioeconômica que caracterizou a década perdida dos anos 1980.

Na garantia à localização, o Zoneamento Especial de Interesse Social superou o fim exclusivo do direito à moradia. Como zoneamento de exceção, incorporado pela legislação, abrangeu a dimensão do direito à cidade, como nos lembra Villaça:

*“A designação das ZEIS no Estatuto das Cidades e sua marcação nos Planos Diretores, a partir de 2004, vem de encontro à garantia a diversidade urbana, onde classes sociais diferentes possam desfrutar dos mesmos privilégios em relação a localização do morar na cidade. Esta é uma luta pela permanência”.<sup>2</sup>*

Dentro do direito à cidade e à localização, as ZEIS são um zoneamento, onde a moradia é um tipo de uso, onde a urbanidade deve ser garantida com moradia, equipamentos públicos, comércio, infraestrutura, etc. Pode-se dizer que as ZEIS foram uma conquista social inovadora, mas ao mesmo tempo frágil. Ao longo dos anos, desde o Estatuto da Cidade e de sua implantação no Município de São Paulo (19 anos), assistimos desdobramentos insatisfatórios da sua aplicação.

Como zoneamento, tem a chancela da terra condicionada a um uso e ocupação específicos, agregando valor ao solo, mesmo que este contemple um caráter de exceção. As áreas e lotes em ZEIS possuem uma ocupação flexibilizada em relação as outras da cidade de São Paulo, incentivando principalmente maior adensamento para o uso habitacional e usos mistos. Dado seu caráter de excepcionalidade, vem sofrendo constantes ameaças, seja na sua supressão (ZEIS de ocupação) ou na disputa dessas áreas para execução

---

<sup>1</sup> Por seu caráter rural, é possível associar a importância do zoneamento como reserva de terras para a habitação social nas áreas de transição entre o urbano e rural, onde não havia infraestrutura de cidade instalada, que condicionaram a ocupação periférica da forma como temos hoje, nesse momento foi instalado o *apartheid* social.

<sup>2</sup> Aula proferida pelo Prof. Flavio Villaça na Pós-Graduação da FAUUSP em 2015.



de empreendimentos privados (ZEIS de vazio) do mercado de habitação social, estando vulneráveis às dinâmicas imobiliárias.

Segundo Santo Amore (2013), as ZEIS pretendiam ser um instrumento, contra o qual não poderia haver argumento jurídico capaz de fazer oposição. O autor tratou do “*devia ser*” do dispositivo, que entre tantos benefícios “*inclui-se o barateamento do valor da terra, o cumprimento da função social, um zoneamento vinculado a um Plano Habitacional*” (SANTO AMORE, 2013, pg. 8). Esperava-se com isso, que fosse uma ferramenta autoaplicável a partir de sua designação nos Planos Diretores Municipais; um instrumento capaz de induzir a reversão do processo de periferização, privilegiando a localização. No entanto, sem políticas públicas aplicadas à essas situações, são somente um zoneamento como outro qualquer.

As ZEIS em São Paulo, sinalizadas inicialmente nos mapas do PDE 2002-2004, hoje contemplam as subcategorias ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4 e ZEIS 5. As ZEIS 1, conhecida como ZEIS de ocupação, são na prática o reconhecimento ex- post da precariedade. Nos levantamentos feitos sobre as ZEIS 1, observou-se uma diversidade de características, entre elas o aspecto da localização um fator importantíssimo, que ao final define a vulnerabilidade destas áreas em relação a ações higienizadoras que resultam em remoção dos assentamentos, principalmente a ZEIS 1 em áreas valorizadas e centrais, que diferem da situação das áreas de ZEIS 1 localizadas na periferia.

Junto com as ZEIS o EC propôs outros instrumentos que garantiriam recursos para a regularização fundiária e a transformação urbana, como o instituto da operação urbana consorciada, da outorga onerosa do direito de construir, regulados através de fundos municipais.

Já a Operação Urbana Consorciada, também prevista no Estatuto da Cidade Art. 32, é um instrumento com vistas à requalificação ou regeneração de uma área, justificada pela carência e precariedade habitacional ou pela obsolescência de imóveis destinados às plantas industriais do ciclo econômico anterior. O financiamento da transformação urbana pretendida por uma OUC, que supostamente o poder público não teria condições de arcar (MARICATO, 2000; ROLNIK, 2015), é feito por meio de contrapartidas financeiras advindas da comercialização de parâmetros construtivos para além dos permitidos na legislação ordinária de uso e ocupação do solo, vinculados a títulos comercializados na Bolsa de Valores de São Paulo, chamados de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC). O CEPAC (s), são definidos pela PMSP como:

*“Os CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da SP URBANISMO, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m<sup>2</sup> para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto”.*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Fonte:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp\\_urbanismo/cepac/index.php?p=19565](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19565)).

As ZEIS e as OUC são instrumentos de política urbana com equivalência enquanto nível legal quando conjugados no mesmo território consolidam o que se pretendia com o urbanismo social e participativo definido pelo EC. No entanto, a Operação Urbana Consorciada é um instrumento de parceria público-privada que combina intervenção urbanística com ferramentas financeiras, através da venda de benefícios de construção na forma de títulos financeiros, visando fornecer infraestrutura e investimento socioambiental em perímetros específicos da cidade. É um mecanismo que se consolida através do interesse do mercado imobiliário que insere no escopo das políticas do Planejamento Urbano Estratégico. O EC exige da operação um plano urbanístico prévio e sua forma de controle social, assim como determina o meio de comercialização das exceções urbanísticas (CEPAC), ficando sob competência da municipalidade a forma de operacionalização desses certificados. Esse instrumento de arrecadação permite ao setor privado a flexibilização das leis urbanísticas dentro do perímetro da operação urbana mediante uma contrapartida financeira ao setor público, a qual deve ser obrigatoriamente reinvestida dentro desse perímetro.

Essa investigação pretende verificar nesta sobreposição, qual o tratamento que recebem nas esferas econômico-financeira, administrativa, jurídica, de gestão, da parte social e dos resultados em relação a forma urbana na Operação Urbana Águas Espreiadas, a primeira operação urbana a usar dispositivos do Estatuto da Cidade.

Na cidade de São Paulo atualmente existem 6 OUC (Figura 01) em andamento localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, formada pelos Arcos do Rio Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, áreas onde há potencial para transformação urbana e expansão imobiliária, onde se situavam os complexos industriais do ciclo econômico anterior, com grandes quadras e edificações subutilizadas e também onde se situam 15,36% das ZEIS 1 (de ocupação) da cidade.

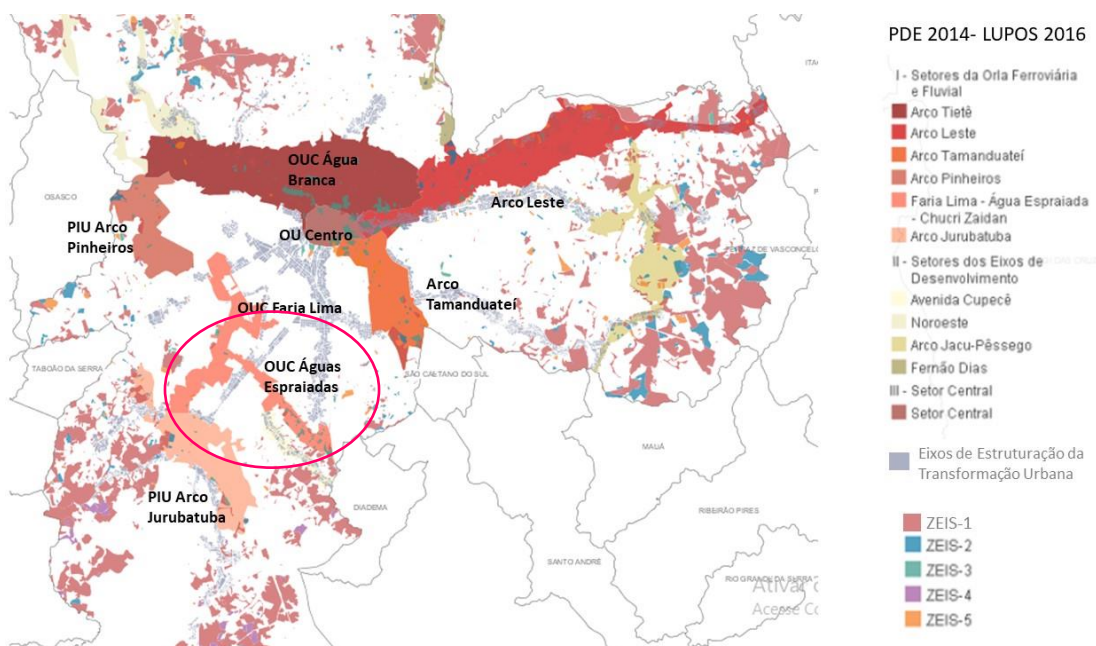


Figura 01: Mapa da MEM com as OUC, e as ZEIS dentro do PDE 2014 e LPUOS de 2016.

Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Montagem: Autora. Acesso 10/07/2019.

## A OPERAÇÃO URBANA ÁGUAS ESPRAIADAS

A Operação Urbana Consorciada Águas Espaiadas (OUCAE), consolidada pela lei 13.260/2001 e pensada originalmente com uma duração de 15 anos, é um território que abrange 6 Distritos na Zona Sudoeste da cidade de São Paulo, tem por objetivo a promoção da reestruturação urbana de uma área bruta de 132,6 ha com a interligação entre a Av. das Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, através de um novo sistema viário (Av. Roberto Marinho), priorização de transporte coletivo, a Linha 17 do Metrô, sistema de drenagem, oferta de espaços livres com a instalação de um grande Parque Linear com área de lazer e o atendimento habitacional para as famílias residentes nas favelas sobre o Córrego das Águas Espaiadas.

No escopo da discussão acerca da participação social, vale ressaltar o contexto de sua aprovação, demonstrativo da priorização do interesse do mercado imobiliário em relação a um urbanismo mais democrático.

Desde o princípio, a construção dessa localidade se deu com a instalação de um grande conflito social (FIX, 2002), que a demarcação das ZEIS no local não deu conta de solucionar e garantir direitos. O tema esteve sempre envolto em uma grande cortina de fumaça, com áreas e classificações questionáveis, enfraquecendo em certa medida, a garantia de seu cumprimento e a estruturação de uma representatividade das comunidades inseridas nesse contexto. Inicialmente foi definido um Setor de ZEIS com 24 perímetros demarcados, diminuídos para 19 no PDE 2004 e contabilizados 41 perímetros no PDE 2014, como mostra a Figura 02.

### SETOR DE ZEIS

**LEI 13.260/ 2001**  
**Decreto 44.845/2004**

**Foram marcados 24**  
**perímetros de ZEIS**

2- Setor Chucri Zaidan,  
3- Setor Berrini,  
19- Jabaquara Americanópolis

**PDE 2004**  
**Foram marcados 19**  
**perímetros entre**  
**ZEIS 1, 2 e 3**

**PDE 2014**  
**Foram marcados 41**  
**perímetros entre**  
**ZEIS 1, 2 e 3**

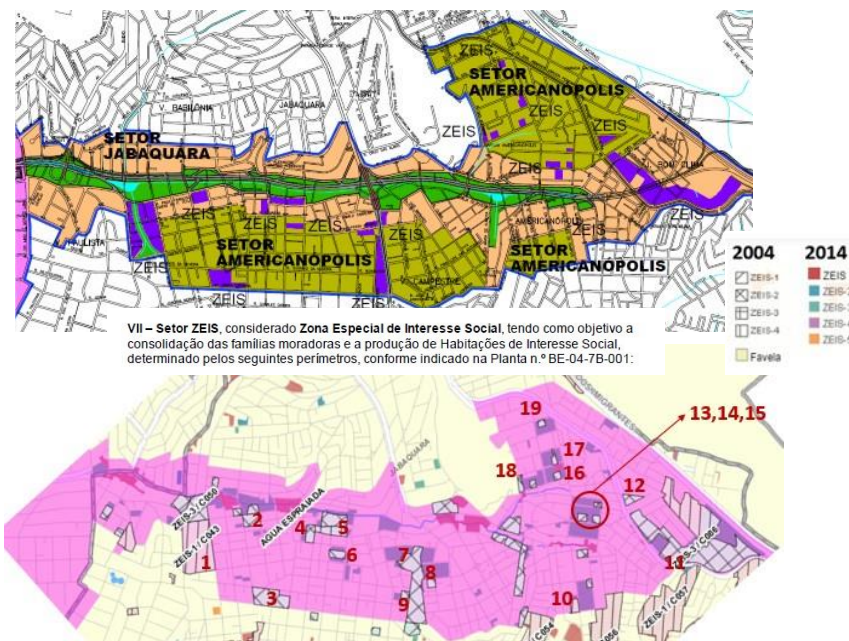


Figura 02: Mapas com as mudanças dos perímetros de ZEIS na OUC nos períodos da sua fundação (2001), no PDE 2004 e no PDE 2014. Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Montagem: Autora. Acesso 10/07/2019.

A diferença dos números nos 3 marcos (2001, 2004 e 2014) mostra inconsistência e falta de assertividade no uso do instrumento, à medida que se detecta incompatibilidade de perímetros, de enquadramentos e quantitativo. Nota-se inclusive um número aumentado de ZEIS 3 com a marcação de quadras inteiras com habitações precárias

no Setor do Jabaquara e Americanopolis, que não se enquadram como favelas, alvo fácil para empreendimentos imobiliários do mercado popular.

As ZEIS eram inicialmente constituídas em um Setor de ZEIS, que se perdeu, à medida que não lhe foi dada atribuição, não se instaurou Conselhos Gestores dessas ZEIS e a representatividade da população moradora nas ZEIS dentro do Conselho Gestor da OUCAE se limitou ao Fórum de Favelas, desconectando o direito garantido pelo instrumento ZEIS do morador de favela.

Das remoções iniciais do processo de consolidação das mudanças estruturais na região foram 2.685 famílias e com a consolidação da proposta de intervenção e cadastramento das famílias que aconteceu somente 7 anos depois do início da operação, foram definidas as favelas atingidas diretamente com as obras (6.921) e as 1.475 famílias ameaçadas indiretamente que totalizaram 8.500 famílias para atendimento habitacional. Números que podem superar o total de 12.000 famílias moradoras nas favelas inseridas no perímetro.

Sob o discurso do interesse público e do atendimento habitacional em unidades novas, as remoções das áreas ocupadas são feitas à medida que avançam as obras propostas. Trata-se de uma operação onde a permanência da precariedade não combina com os *interesses dos vultosos investimentos privados de capital imobiliário e de infraestrutura, que veem na área possibilidade de expansão e retorno financeiro.*" - Observatório de remoções (2015-2017)

## A PRODUÇÃO HABITACIONAL

Dos custos com obras na OUCAE, a obra enigmática da ponte estaiada custou 180% a mais do que o previsto inicialmente. A ponte ilustra a prioridade dada a cada tipo de investimento. Ao se considerar as porcentagens gastas com habitação e com investimentos em infraestrutura viária e quando se compara a agilidade com que cada obra se encaminhou, percebe-se quais das diretrizes da OUCAE prioritárias são as obras de infraestrutura, enquanto a promoção de HIS e mobilidade urbana são relegadas.

Embora tenha-se aprovado pela Lei 16.975/2018 que 30% dos recursos da OUCAE das novas arrecadações devem ir para Habitação de Interesse Social, essa definição não foi ainda cumprida. Historicamente, no resumo de movimentação até 31/05/2021, disponível no site da SPUrbanismo, aponta que apenas 15% do que foi gasto da arrecadação dos CEPACs foi destinado à Habitação de Interesse Social. Desses gastos, ainda, a maior parte foi destinada à desapropriação. Da meta de construção de 9.254 unidades habitacionais, menos de 1.300 foram entregues e em desapropriações já foi gasto mais do que era previsto até 2028.

O mapa da Figura 03, marca os lotes previstos e desapropriados para implantação de habitação de interesse social e atendimento da demanda das 8500 famílias cadastradas.



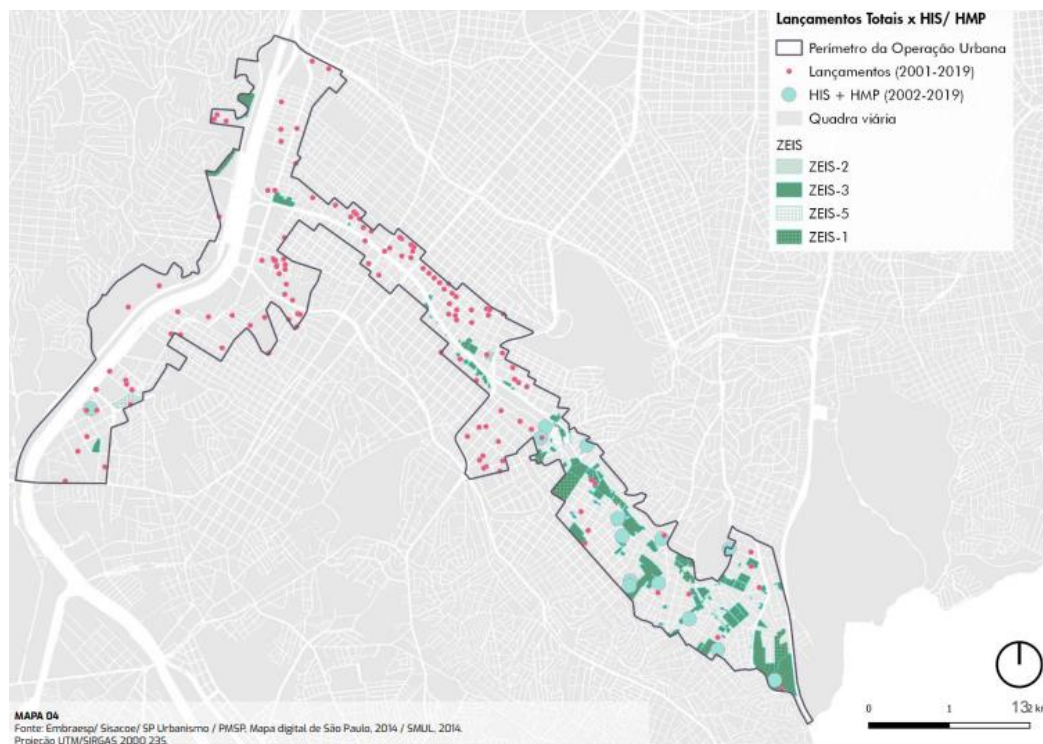


Figura 03: Mapa com a marcação dos lançamentos residenciais do perímetro, os lotes reservados para provisão de HIS e HMP da OUCAE e as áreas de ZEIS. Fonte: [Embraesp](#). Montagem: Autora. Acesso 10/07/2019.

Chama a atenção o número elevado de conjuntos previstos HIS + HMP do mapa (bola verde) frente a apenas sete entregues após 2001 (quando coincidem as bolas verdes com os pontos rosa). Produção destinada a atender ao número alto de famílias removidas de suas moradias originais para implementação das obras previstas no projeto da Operação Urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legado deixado até o presente momento pela operação ainda em vigor, consolida um instrumento urbanístico capaz de reproduzir a desigualdade socioeconômica por meio da implementação de novas infraestruturas urbanas nos setores já valorizados - Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan e Brooklin -, servindo à frente imobiliária por meio da valorização fundiária. Ademais, as mudanças estruturais no tecido urbano prometidas para a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda dos setores Jabaquara e Americanópolis não foram cumpridas, e essas famílias permanecem vivendo em condições precárias e excluídas das infraestruturas urbanas de qualidade. O espaço formal da participação social não parece ter garantido a implementação de um instrumento mais democrático e voltado ao bem comum. As ZEIS não foram utilizadas como instrumento da Reforma Urbana e foram suplantadas pelo discurso de unidades novas, que dependem da venda de CEPAC's e da dinâmica do mercado imobiliário.

## REFERÊNCIAS

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2003.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo, 2014.

SARAGOÇA, J. Z. A provisão habitacional nas operações urbanas: um estudo de caso da operação urbana Água Espraiada. São Paulo, 2016.

SILVA, A. S. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: Análise de política pública para implantação de projetos de Habitação de Interesse Social no setor Jabaquara ano 2001-2012. São Paulo, 2015.

PEREIRA, A. L. S.; PALLADINI, G. M. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. Cad. Metrop., São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 879-903, set/dez 2018.