



GT – 13: Metr pole, metropoliza o e din mica espacial contempor nea

FLEXIBILIZA O DAS LEIS EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM RECIFE:

A l gica neoliberal no desenvolvimento das cidades

Jaqueline Marcos de Araujo;
Doutoranda em Geografia Humana na Universidade de S o Paulo¹;
E-mail: jaqueline.marcos@usp.br

RESUMO

O presente trabalho visa apresentar   flexibiliza o dos par metros urban sticos nas zonas especiais de interesse social (ZEIS) apresentadas em projetos de leis e aprovadas nos Planos Diretores em cidades que pretendem realizar interven es no tecido urbano em favor dos empreendimentos imobili rios, seguindo a l gica neoliberal e desigual no desenvolvimento da cidade. As Zeis s o  reas protegidas por lei para a garantia de habita es para a popula o de baixa renda, onde inicialmente protegiam as comunidades de remo es para posteriormente viabilizar a perman ncia, legaliza o e urbaniza o dessas terras. Atualmente   instrumento fr gil diante dos Grandes Projetos Urbanos e das articula es entre o poder p blico e os agentes privados que possibilitam interven es no espa o urbano, onde a popula o de baixa renda resiste com altera es pela justi a socioespacial e acesso   terra.

Palavras-chave: Desenvolvimento desigual, Direito a moradia, Segrega o socioespacial.

1. INTRODU O

No processo de redemocratiza o no Brasil houve uma tend ncia em lidar com os ocupantes de moradia irregular por meio de negocia es, e um exemplo explicito disso   o processo de legaliza o de posse do solo urbano no Recife na d cada de 1980. Os moradores obtiveram um poder de negocia o perante o poder p blico, e em contrapartida, os governos federal, estadual e municipal, alteraram suas estrat gias de atua o em face  s ocupa es irregulares, possibilitando a cria o de associa es de moradores que participariam da concep o e

¹ Orientador: Fabio Betioli Contel.

implantação de projetos urbanísticos. Politicamente havia uma margem de manobra que indicava a aceitação da participação popular na medida em que o Estado estava voltado para a elaboração de programas para as classes de baixa renda. Entretanto, o Estado para preservar a estrutura do poder e manter condições para a reprodução do capitalismo, é induzido pelo poder das classes dominantes em ações contraditórias em reprimir as classes populares atuando fortemente aos interesses de uma única classe. Segundo Smith (1988):

A classe dominante, que controla diretamente ou não os meios de produção sociais, certamente controla o excedente apropriado da natureza pelo trabalho humano de terceiros, enquanto a classe trabalhadora opera os meios de produção. Com a propriedade imobiliária, evidencia-se o acesso desigual à natureza, que assume uma dimensão espacial facilmente visível com a separação cidade-campo. Com a divisão da sociedade em classes, o Estado surge historicamente como meio de controle político. Como disse Engels, "em um estágio definido de desenvolvimento econômico, que necessariamente implica na cisão da sociedade em classes, o Estado se torna uma necessidade por causa desta visão". É função do Estado administrar a sociedade de classe, conforme os interesses da classe dominante; é o que faz através de suas armas militares, jurídicas e ideológicas e econômicas. (SMITH, 1988, p. 75).

Parece inevitável que as ações devam estar voltadas às disputas pelo uso do ambiente construído urbano, pela produção da cidade, a partir de visões críticas sobre mercantilização destes espaços, vislumbrando algum horizonte para transformação das realidades. As pistas talvez estejam na origem da maioria dos assentamentos precários, considerando a força requerida dos oprimidos para as ocupações no passado e em suas formas de resistência; mas, também, em diversas experiências de autogestão coletiva e não-mercantil do ambiente construído dos bens comuns que a cidade disponibiliza, para Harvey (1982, p. 6), a utilização do conceito ambiente construído compreende "a totalidade das estruturas físicas – casas, ruas, fábricas, escritórios, sistemas de esgotos, parques, equipamentos culturais e educacionais, etc." Tais referências poderão estimular a construção de agendas políticas pelo direito à cidade, abertas e dinâmicas, a partir dos que estão em condições precárias, reconhecidos como agentes e sujeitos fundamentais para a proposição de uma nova urbanização, mais inclusiva, justa e plural.

Do ponto de vista histórico, desde a década de 1930, as políticas e práticas do sistema de governo relacionadas à política fundiária pública têm refletido estratégias governamentais distintas na mediação com as comunidades de baixa renda. O controle e o uso de terras públicas têm funcionado como instrumentos do Estado para executar projetos políticos de vários tipos, seja em coalizão com parceiros imobiliários privados - para minar forças de oposição ao processo –, seja para firmar pactos chamados "populistas", com os pobres urbanos vistos como

ocupantes ilegais de terra públicas, que ficam submissos a uma relação de dependência com o Estado (FORTIN, 2024/2015).

O caso de Brasília Teimosa² em Recife foi pioneiro na exposição de complexidades, burocracias e artifícios políticos para transferir o direito de posse da terra para residentes de baixa renda que ocupam terrenos públicos. No caso de Recife em geral e Brasília Teimosa em particular, as considerações políticas pesaram fortemente na concessão, retenção, reencaminhamento e recusa final de títulos emitidos durante o período 1980 a 1983. “Durante o período de 1980 a 1983, autoridades concederam em torno de 2.000 documentos falsos, invalidando os direitos concedidos aos ocupantes sob o pretexto da posse das moradias”, (FORTIN, 2014/2015, p. 21, tradução nossa).

A partir da Portaria Municipal 11.670/80, criada em Recife para viabilizar a implantação do Programa de Erradicação de Sub Habitação (PROMORAR), foram implementadas intervenções em três ocupações então existentes no município: Coelhos, Coque e Brasília Teimosa; juntas, elas foram convertidas e denominadas como: Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Este tipo de arranjo institucional foi instaurado em outras 23 comunidades, interrompendo parcialmente a prática de erradicação das favelas (com desocupação e segregação, como usualmente era realizada), (BITOUN et al, 2017, p. 4). Três anos depois, a AEIS de Recife foi ressignificada por lei em 1983, e passaram a se denominar como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), através da Lei Municipal 14.511. De acordo com Caldas (2009):

As ZEIS têm como marco referencial a experiência de Brasília Teimosa, realizada no município de Recife entre 1979 e 1980 (Botler; Marinho, 1997; e Mourad, 2000). Foi com a proposta e a implementação do Projeto Teimosinho que surgiram as primeiras discussões e conceituações sobre a concepção de um instrumento jurídico de cunho urbanístico idealizado para atender as peculiaridades de ambientes originários da informalidade, que permitisse a adoção de parâmetros urbanísticos distintos do existente zoneamento de uso do solo. Portanto, almejava-se a aplicação de um zoneamento que propiciasse a inclusão dos assentamentos informais à malha urbana. A metodologia implementada no Projeto Teimosinho serviu como subsídio conceitual para a construção do arcabouço normativo denominado posteriormente de Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS³). (CALDAS, 2009, p. 22).

² Bairro localizado na Zona Sul, antiga vila de pescadores que por meio de resistência popular tornou-se uma das primeiras ocupações legalizadas no Brasil, dando início a regularização fundiária denominada ZEIS.

³ O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) foi concebido na cidade do Recife em 1987. Tido como referência para a urbanização de favelas, que proporcionou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil. O projeto de lei que criou o PREZEIS partiu do

Já o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) representou uma mudança expressiva nas práticas de planejamento e intervenções urbanísticas nos assentamentos informais de baixa renda a partir de um plano urbanístico; constatou-se, no entanto, uma dificuldade em beneficiar o conjunto de áreas demarcadas no município e conseqüentemente atender às necessidades da população.

As possibilidades de efetivação das ZEIS foram condicionadas pelas articulações e conflitos concretos entre diversos agentes produtores e controladores do espaço, principalmente:

- O Estado (principal responsável pela regulação e produção do espaço), é o agente que cria os zoneamentos urbanos para fins de execução de políticas públicas, devendo implementar ações sociais e intervenções urbanísticas e de regularização fundiária. Parte dessas ações e intervenções acaba sendo intermediada por agentes políticos das esferas executiva e legislativa. Vale ressaltar, ainda, a esfera do Judiciário, com agentes normalmente conservadores e pouco favoráveis à prevalência do direito à moradia sobre o direito à propriedade;
- Os proprietários fundiários que possuem terrenos nas ZEIS, que podem comercializar para outros segmentos de renda ou contestar judicialmente as ocupações;
- Os agentes imobiliários privados (promotores e produtores de bens imóveis), com interesse em terrenos que integram as ZEIS, a depender das condições de localização e de construtibilidade;
- Os líderes e representantes populares comunitários dos assentamentos, que se constituem em agentes políticos informais, intermediários entre as demandas dos moradores das ZEIS e os decisores em âmbito estatal, podendo exercer, ainda, vários outros papéis nesses assentamentos, incluindo a atuação no mercado imobiliário informal;
- Os habitantes e usuários (uso, apropriação e produção informal) que produzem, usam, se apropriam, dos espaços, na maior parte dos casos de maneira informal;

movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. Versava sobre o processo de regularização urbanística e fundiária do Recife para garantir o direito à moradia, tendo na Lei Federal 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – o resultado da luta dos movimentos sociais urbanos. Nesse contexto, a participação dos diversos representantes de segmentos da sociedade organizada na concepção dos PREZEIS iniciava um importante modo de elaboração das políticas públicas municipais a partir da Constituição de 1988.

- Os grupos de poder informal, ilegal e paralelo, como traficantes de drogas e milicianos, que em função de seus “negócios” passam a controlar partes – ou integralmente – os assentamentos, condicionando as formas de uso e apropriação do espaço por seus habitantes, e que estão frequentemente em conflito entre si e com agentes policiais (o que, também, condiciona as práticas espaciais dos moradores).

Neste contexto de disputas e contradições, as ZEIS são consideradas importantes instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para receberem atenção especial das autoridades públicas, incluindo a construção de moradias populares. Elas estão em uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais “permissivas”- para determinadas áreas da cidade. Foi aplicada em diversos municípios por abranger em suas diretrizes a construção de habitação de interesse social, a regularização e manutenção das comunidades, assentamentos irregulares e favelas.

O método utilizado nesta investigação qualitativa é a pesquisa documental, já que o acesso aos dados para o trabalho permite encontrar documentos, publicações em periódicos, leis de municípios e reportagens onde será detalhada em uma abordagem crítica a atuação questionável do poder público diante a pressão de incorporadores e agentes privados.

Para fins metodológicos, tomamos as zonas especiais de interesse social, os movimentos sociais, planos diretores e especulação imobiliária como categorias de estudo, tendo como sustentação conceitos chave como: habitação de interesse social, segregação socioespacial, remoções, e lutas sociais.

2. CONTEXTO HISTÓRICO E DISPUTAS NO ESPAÇO URBANO DO RECIFE

Em 1987 foi fundado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que estabelecia uma articulação voltada a políticas públicas para a promoção da Reforma Urbana no Brasil, onde estavam envolvidos atores sociais, movimentos sociais de moradia e organizações não governamentais que pleiteavam e investigavam ações em busca de cidades mais democráticas, igualitárias e inclusivas.

A partir do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FRNU), a participação democrática pelas demandas populares urbanas teve maior impacto nas lutas dos movimentos sociais de

estados e municípios, com isso ganharam força as organizações já existentes e surgiram diversos movimentos sociais de moradia em todo o Brasil.

Na Constituição Federal de 1988, a moradia no Brasil foi considerada um direito social, onde a inexistência de políticas habitacionais numa sociedade capitalista torna o direito a habitação uma das dinâmicas sociais mais contraditórias, pois ela continua sendo negligenciada a grande parte da população que vivem em condições de vulnerabilidade e precariedade.

Nos grandes centros das capitais brasileiras existem atualmente dezenas de imóveis vazios há décadas, com dívidas milionárias de IPTU, porém por trás das políticas habitacionais e o déficit de moradia há inúmeros fatores envolvidos como: a especulação imobiliária; a gentrificação; a segregação socioespacial e a criminalização daqueles que lutam por direito à moradia. Como interpretar estes fatos, a partir de uma visão crítica?

A sociedade capitalista está dividida por uma contradição fundamental entre o capital e o trabalho, “a dominação do trabalho pelo capital é básica para o modo capitalista de produção. Afinal, sem ela a mais-valia não poderia ser extraída e a acumulação desapareceria” (HARVEY, 1982, p. 7). São os proprietários dos meios de produção que dirigem, direta ou indiretamente, o processo de acumulação e usufruem do privilégio de exercer o controle da riqueza social. A luta política está presente na sociedade capitalista. Explorados e exploradores defrontam-se numa luta que atravessa instituições definindo e redefinindo os lugares de dominação. Eis a dinâmica maior do modo de produção capitalista que encerra em seu sentido elementos que o destruirão historicamente, construindo a passagem da esfera da necessidade para a esfera da liberdade. Diante da potencialidade desse aporte os aspectos conceituais serão prioritariamente fundamentos na obra do geógrafo Neil Smith, especificamente no livro *Desenvolvimento Desigual*. De acordo com o autor (1988):

O espaço social é o campo abstrato humanamente constituído pelos eventos sociais e pode ser definido de vários modos. Um objeto ou uma relação pode ser bastante real, por exemplo, a classe trabalhadora, ou a relação salário-trabalho, mas colocá-los como pontos no espaço social não implica absolutamente nada sobre sua localização no espaço físico ou no espaço natural. Agora o espaço geográfico é algo novamente diferente. Por mais social que ele possa ser, o espaço geográfico é manifestadamente físico; é o espaço físico das cidades, dos campos, das estradas, dos furacões e das fábricas. O espaço natural, no sentido de espaço absoluto herdado, não é mais sinônimo de espaço físico, haja vista que o espaço físico, por definição, pode ser social. [...] não havia, para eles, nenhuma contradição necessária entre a existência do espaço em termos absolutos e seu uso social segundo critérios econômicos: de um lado, o espaço é dado, do outro lado a sociedade o usa; há, quanto muito, uma interação de domínios separados. (SMITH, 1988, p. 120 -121).

Os conflitos urbanos em sociedades capitalistas tiveram suas origens nas carências coletivas cada vez menos atendidas, face às necessidades pela expansão do capitalismo monopolista. Os habitantes urbanos, e suas demandas, emergiram diante do Estado autoritário com o avanço do capital monopolista, acrescido de condições conjunturais e políticas, e conseqüentemente a deterioração das condições de vida nas cidades.

As contradições emergentes da questão urbana são constituídas em um desafio constante do Estado, e na medida em que a organização do consumo coletivo é a base do cotidiano dos grupos sociais (incluindo as políticas de habitação, saúde, educação, transporte etc.), o Estado sempre interveio mais fortemente na provisão da infraestrutura urbana; no entanto, constringido pelo processo de acumulação do capital e pelas relações sociais de produção, o Estado acaba por catalisar e agravar as lutas sociais pelos recursos escassos. Ao ensejar essas lutas, abre caminho para a organização popular em torno da questão urbana, que por sua vez procura transformar as relações de força entre as classes. A título de exemplo, um conflito mais explosivo requer atenção imediata do Estado, enquanto outro é trivializado para evitar que a tensão provoque o acirramento do conflito. Entretanto, esta aplicação desigual dos mecanismos, bem como sua diversidade, fazem a forma de dominação capitalista instável, assimétrica e fragmentada, e, portanto, dinâmica; ao mesmo tempo que confere características fragmentadas e assimétricas à luta de classes (SANTOS, 1982, p. 23-25).

A expansão urbana de Recife teve grande impulso na passagem do século XIX para o século XX, e a cidade teve seu desenho urbano modificado quando os engenhos de cana-de-açúcar foram desativados. Diante disso ocorreram diversas transformações em suas construções e modernização na zona portuária. Os imóveis coloniais passaram por renovações para a construção de edifícios neoclássicos.

Já, no início do século XX foram propostos planos de urbanização e instrumentos para regular o uso e ocupação do espaço urbano no município. Até esse período no país, as cidades litorâneas possuíam maiores áreas urbanizadas, os índices mostravam que apenas 10% da população estava em zonas urbanas. De acordo com Magarotto e Costa (2018), até os anos de 1850, a formação da cidade do Recife era de abundantes manguezais que se formavam com o encontro dos rios, mar e estava envolto pela Mata Atlântica. Segundo o Observatório das Metrôpoles de Pernambuco (2009):

No Brasil, o sistema urbano é tributário de estrutura econômica colonial que nitidamente concentrou a urbanização ao longo do litoral, expressando sua integração com a metrópole. Lentamente, e acompanhando o processo de integração do mercado nacional, este quadro foi se modificando, não apenas pela interiorização da urbanização, como pela intensificação da complexidade da rede urbana. Especialmente nas regiões mais dinâmicas, evidencia-se a constituição de um conjunto expressivo de cidades médias que têm propiciado focos de difusão de inovações para territórios distantes das áreas urbanas históricas, reduzindo a dependência pelas grandes metrópoles e a primazia antes nitidamente verificada; a maioria das grandes metrópoles nacionais, em contrapartida, não deixaram de crescer, embora este crescimento tenha se concentrado claramente nas periferias metropolitanas, onde manchas de pobreza, exclusão social e riscos ambientais vêm se acentuando, expressando a natureza diversa do problema urbano ali presente. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES PE, 2005, p. 6).

Em virtude do histórico de disputas entre atores públicos e privados na estruturação do espaço urbano do Recife, determinadas áreas despertaram maior interesse de investimentos público-privado, além de seus significados como espaços culturais e simbólicos. A rede urbana que articula a economia, a sociedade e o espaço-tempo globalizado organizam também territórios de várias amplitudes. Diante das transformações espaciais e sociais ocorridas nas últimas décadas nas grandes metrópoles, tornam-se oportunas as discussões relativas ao planejamento urbano como um conjunto de práticas que acaba por reproduzir um padrão de desenvolvimento desigual do ambiente construído urbano. Muitas vezes as intervenções urbanas ocasionaram uma monofuncionalidade dos usos de alguns locais, responsáveis em transformar espaços heterogêneos em áreas de fronteiras entre os cidadãos ricos e pobres.

Para as incorporadores e investidores privados, as oportunidades podem ser realizadas em qualquer lugar da cidade, porém existem áreas que despertam maior interesse para o mercado imobiliário, conseqüentemente podem oferecer maior valorização do capital fictício. Essas intervenções costumam “esconder” a realidade e os conflitos, visto que muitas destas áreas que se encontram em condições para investimentos privados, por muitas vezes foram negligenciadas pelo poder público obras de infraestruturas, mas é potencialmente lucrativa. Contudo, problemas urbanos e sociais serão ofuscados, pois a população terá sua atenção desviada aos aspectos econômicos e qualidade de vida em curto prazo. Uma vez que não são capazes de presumir os impactos da transformação local e os impasses gerados com a valorização de determinada área, e sobre quem terá condições financeiras de morar nos espaços concedidos ao mercado imobiliário. Diante disso, uma parcela da população estará alheia as reais condições ou sofrerá com a segregação socioespacial ou mesmo que paulatinamente com o processo de gentrificação.

Neste contexto, os problemas referentes a questão habitacional aparecem como um elemento central deste desenvolvimento desigual do ambiente construído urbano. A luta por moradia faz do direito uma arena e objeto de disputas, enquanto o Estado utiliza o direito como instrumento de privilégios para a resolução de conflitos; o direito também pode ser utilizado, ainda que de forma desigual, por diferentes estratos sociais.

À medida que o Estado passou a intervir cada vez mais na regulamentação da questão urbana, passou a intercalar por canais que tendem a delimitar esferas de poder permeadas na relação de forças entre classes sociais. Contudo, considerá-lo como a soma do equilíbrio de poder entre as classes envolve rejeitar a corrente instrumentalista que tende a vê-lo sob controle da burguesia, que exerce grande pressão política. Correntes liberais de pensamento, veem o Estado como uma instituição neutra em relação às classes e interesses sociais. Contudo, o Estado fornece a estrutura legal e institucional para a realização dos interesses individuais, já que não possui uma estrutura neutra e autônoma que também atende a interesses comunitários ou coletivos. Ele está voltado aos interesses econômicos de grupos dominantes.

Com poucos investimentos do poder público para habitação de interesse social e regularização fundiária, os cidadãos de baixa renda ficam vulneráveis a ocuparem locais e assentamentos em condições precárias e próximos a áreas que colocam em risco a vida desses cidadãos. Também estarão expostos a destinar parte de seus salários a locação de imóveis, neste caso em locais com maior disponibilidade de empregos. Em grande parte, essa população será impelida a morar em áreas periféricas ou nas cidades da região metropolitana.

Com a valorização de residências em locais próximos a área central, a venda e locação de imóveis residenciais na cidade do Recife foi considerada pelo Índice FIPE Zap⁴ no ano de 2023, como a capital que possui o terceiro aluguel mais caro entre as capitais do país. Segundo Royer (2009):

Conseqüentemente, o cidadão beneficiário de direitos passa a ser encarado como um consumidor e a questão habitacional, como uma questão individual de quem pode ou não pode tomar crédito, de quem pode ou não oferecer garantia contra os riscos temidos pelos agentes financeiros. O Estado, a quem deveria competir organizar o desenvolvimento social, garantindo o acesso universal à moradia, limita-se a corrigir as decantadas falhas de mercado, sustentando a suposta excelência da racionalidade econômica. (ROYER, 2009, p. 165).

⁴ O Índice FIPE Zap de Preços de Imóveis Anunciados é o primeiro indicador a fazer um acompanhamento sistematizado da evolução dos preços do mercado imobiliário brasileiro que utiliza uma base de dados de informações sobre o setor.

A reação dos incorporadores imobiliários frente às restrições em relação ao tamanho dos terrenos para investimentos, é apresentar aos órgãos públicos flexibilização nas regras instituídas, com revisões e mudanças no Plano Diretor Municipal, especificamente nas Zonas Especiais de Interesse Social (doravante, ZEIS).

3. ZEIS: INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA E ESPACIAL?

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são instrumentos urbanísticos vistos como um marco no planejamento urbano, parcelamento, uso e ocupação do solo. Foram implementadas por lei para definirem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular, estão inseridas em uma categoria de zoneamento que permite a implantação de um padrão urbanístico próprio, com regras especiais e mais permissivas. O instrumento originariamente preconizou importantes transformações na política urbana, fundiária e habitacional, promoveu a inclusão e a regularização de favelas e assentamentos informais no Brasil, fugindo da lógica de reprodução do capital e interesse do mercado imobiliário.

Na lei ficou estabelecido que as áreas urbanas inseridas em ZEIS seriam exclusivas para divisão espacial voltada as camas de baixa renda. Resultando do discurso social que visa promover a melhoria das áreas pobres por meio da redução da desigualdade socioespacial. Além da separação entre função e uso do solo. Esse zoneamento tende a identificar moradias urbanas instáveis e classificá-las de acordo com o tipo de habitação: favelas, assentamentos ou lotes irregulares. Segundo Nakano *et al* (2023):

Em 2009, 26,8% municípios tinham ZEIS instituída. Esse percentual saltou para 32,2% em 2012, 55,1% em 2018 e 58,4% em 2021. Portanto, mais da metade dos municípios brasileiros tinham ZEIS instituída a pouco mais de um ano atrás. Essa tendência se repete nas macrorregiões, com destaque para a macrorregião Sul, onde tal percentual saltou de 26,8% em 2009 para 79,2% 2021. (NAKANO *et al*, 2023, p. 129).

As ZEIS foram incluídas nos zoneamentos das cidades para desempenhar um compromisso na produção de uma cidade mais democrática. É um instrumento urbanístico de vital importância no processo de regularização fundiária. Possui uma categoria específica dentro do zoneamento que permite a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo, reconhece e valida a forma de apropriação do espaço.

Uma importante ferramenta de resistência popular é o reconhecimento e delimitação das áreas ocupadas por ZEIS. É um instrumento de proteção à remoção dos moradores e um parâmetro para que haja investimentos nos programas de urbanização e regularização fundiária junto aos órgãos públicos. De acordo com Gonçalves e Costa (2023):

O regime jurídico das ZEIS – delineado, inclusive na legislação pátria, em 2001, com o Estatuto da Cidade – evidencia que se trata de uma categoria específica de zoneamento, tendo como objetivo principal demarcar áreas nas cidades para serem destinadas ao exercício do direito à moradia pela população de baixa renda. Ao demarcar um território da cidade como ZEIS, por meio da lei municipal que institui o Plano Diretor (PD) ou por outra lei municipal específica, o município opta por restringir a propriedade, quer seja ela pública ou privada, para promover a sua vinculação ao uso específico de moradia para a população de baixa renda, tudo com o intuito de dar efetividade aos preceitos constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia. Deveria configurar uma decisão, portanto, de atrelar essa finalidade ao território, implicando, com isso, na promoção do bem-estar aos moradores. Assim, a demarcação, estabelecido o limite da área e sua caracterização como ZEIS, deve ser entendida como uma manifestação concreta e auto limitadora para o município que a institui. Nesses trechos do território municipal, a atuação, tanto estatal como do próprio mercado imobiliário, deve ser no sentido de respeitar as restrições impostas, garantindo, assim, a permanência dos ocupantes e o exercício do direito à moradia. O objetivo do instrumento da ZEIS é reconhecer a forma como parte da cidade foi autoconstruída pela própria população para atender sua demanda por um lugar para morar. (GONÇALVES E COSTA, 2023, p. 42).

Este instrumento pode atuar no controle e regulação no uso do solo urbano, ao estipular os limites quanto as dimensões utilizadas na dinâmica para redistribuição de lotes para o mercado imobiliário. A experiência nas medidas regulatórias está restrita as favelas, garantindo a habitação popular e protegendo a área das incorporadoras e da especulação imobiliária. Diante disso, são registradas áreas de assentamentos regulamentados como loteamentos sociais, o destino do lote é a habitação de interesse social, que pode dificultar nos processos e conflitos com os produtores das desigualdades urbanas. A reação do mercado imobiliário frente às restrições em relação ao tamanho dos terrenos para investimentos é apresentar aos órgãos públicos flexibilidade nas regras instituídas, com revisões e mudanças no Plano Diretor Municipal.

Considerado como um instrumento no progresso e ordenamento urbano em relação a diminuição das desigualdades sociais, sua concepção na política urbana tem como intuito assegurar regras especiais de urbanização que tendem a ser estabelecidas em leis municipais ou no Plano Diretor, uma vez que legitima o uso do solo para a população de baixa renda em ocupações irregulares, assentamentos precários, onde se formaram comunidades que geralmente não seguiram princípios legais no planejamento da cidade. Estas comunidades

seriam consideradas ilegais, segundo as leis do mercado e as políticas habitacionais excludentes. Portanto, ZEIS é um o zoneamento para produzir habitação para quem precisa. De acordo com Moraes (2023):

De todos os instrumentos formulados no contexto de redemocratização nos anos 1980, a ZEIS foi o que teve maior alcance institucional e o Estatuto da Cidade acabou promovendo uma difusão mais ampla desta zona nos municípios brasileiros. [...] Segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais, realizada pelo IBGE em 2015, a ZEIS está prevista em 1.682 planos diretores municipais e em 1.189 leis municipais específicas. No Recife, as ZEIS tornaram-se a grande referência para a implantação das políticas de intervenção nos assentamentos precários. (MORAES, 2023, p. 188).

No Plano Diretor Estratégico de São Paulo ficou estabelecido que as ZEIS 1, 2, 3 e 4, deveriam no mínimo conceder 60% de áreas construídas para a Habitação de Interesse Social 1 (HIS 1) – famílias com renda de até três salários-mínimos. Já na ZEIS 5, o mínimo era 40% da área construída deverá ser destinada à HIS 2 – famílias com renda de três a seis salários-mínimos. A habitação de interesse social seria para as famílias que compõem a maior parte do déficit habitacional brasileiro. Famílias que possuem a renda familiar de um a três salários-mínimos (grande parte da população brasileira) conseguem ser incluídas nestas políticas, contudo, o maior déficit habitacional está em famílias com renda familiar inferior a um salário-mínimo.

Essas políticas acabam não indo para essa faixa de maior composição do déficit habitacional, que se torna uma das críticas sobre as políticas voltadas a habitação de interesse social, transformando a produção imobiliária restrita as faixas de renda que necessariamente não estão incluídas no déficit habitacional do país.

As ZEIS foram implementadas em um contexto no qual se dizia que não era mais função do Estado produzir habitação de interesse social e moradia popular. A finalidade em extinguir as políticas de habitação de baixa renda era conjecturar das mais diversas formas para a população um discurso demasiado em sustentar a insuficiência do Estado em produzir habitação, já que o Poder Público não teria condições financeiras e que não poderiam determinar prazos. Posto que:

- O Estado estava em crise fiscal;
- O Estado não arrecadava o suficiente para o financiamento da produção nacional;

- O estado não poderia precisaria de mais recursos, uma vez que não poderia se endividar em grandes projetos urbanos e habitacionais.

Além disso já havia uma demonstração de que a agenda da habitação não era mais um compromisso que o Estado queria exercer. Uma vez que assumiria o papel de regulador da produção imobiliária exercida pelo mercado. Um Estado que regula, inclusive as moradias populares, no panorama de necessidades habitacionais das nossas cidades.

As ZEIS não são consideradas uma zona exclusivamente de interesse social, elas são zonas especialmente de interesse social, dado que uma parte dela precisa ser voltada para construção de moradias populares, outra parte não. A complexidade regulatória existentes nestas áreas, resulta em diversos impedimentos de serem estabelecidos por leis. Neste contexto, chegaram a todas as cidades onde o movimento popular tinha energia, especialmente nas metrópoles.

As ZEIS são consideradas importantes ferramentas das políticas urbanas, fundiárias e habitacionais para promover a regularização de favelas e assentamentos informais no Brasil. Esta é uma das categorias que define áreas urbanas que serão exclusivas sobre divisão espacial, uso e planejamento de ocupação do solo de uma cidade. Baseia-se no discurso social que visa promover a melhoria das áreas pobres por meio da redução da desigualdade socioespacial. Além da separação entre função e uso do solo, esse zoneamento visa identificar as moradias urbanas instáveis e classificá-las de acordo com o tipo de moradia (favelas, assentamentos ou lotes irregulares). Segundo Rolnik e Santoro (2013):

Esse programa urbanístico e social tinha como função a regularização de favelas e trazia como pontos principais: (i) a identificação e demarcação de favelas como áreas para fins de moradia social; (ii) a definição de normas urbanísticas específicas de edificação do solo; e (iii) mecanismo de gestão participativa nos programas de regularização. Posteriormente, na cidade de Recife foi implantado o Plano de Regularização das Zonas de Especiais de Interesse Social - PREZEIS, que de forma inovadora propôs um sistema de gestão participativa, com o apoio das Comissões de Urbanização e Legalização. Os planos urbanísticos deveriam ser específicos para a realidade de cada assentamento, levando em consideração suas características e particularidades. (ROLNIK E SANTORO, 2013, n.p.).

A partir da década de 1980, ocorreu a disseminação das ZEIS, quando discussões sobre a Reforma Urbana foram retomadas, reacendendo debates sobre contradições e desigualdades socioespaciais que levaram à proposição de novas medidas urbanísticas e normativas em consonância com os princípios da função social da propriedade, com funções urbanas sob uma perspectiva inclusiva para promover a justiça social e espacial. Com a ZEIS é possível

introduzir uma nova abordagem alterando a ordem dos procedimentos relativos à regularização da terra, determinando que a primeira ação a ser tomada é a função da terra (propriedade, controle, propriedade da área) da cidade, com isso as medidas urbanísticas podem ocorrer em um segundo momento. Na regularização jurídica, o processo inicia-se com o ordenamento urbano e posteriormente a formalização fundiária.

Para que isso aconteça, é imprescindível a implementação de terrenos e glebas destinados à Habitação de Interesse Social (HIS), que podem estar em áreas urbanas: assentamentos precários, terrenos baldios e locais ocupados de forma irregular, e nesse zoneamento, preferencialmente será inserida áreas com infraestrutura já desenvolvidas. O reconhecimento de terras ocupadas por meio de procedimentos informais para a regularização fundiária e urbanística tem como objetivo disponibilizar as terras para a produção de unidades habitacionais para população de baixa renda, podendo ser utilizada como ferramenta de gestão territorial de interesse social. Este procedimento para a implementação das ZEIS é o resultado de uma ampla pesquisa acadêmica da década de 1980, onde foram identificados obstáculos como: a segregação social e territorial, desigualdade social e a falta de acesso à terra nas cidades urbanizadas, que são elementos encontrados nos modelos desenvolvidos a partir de estudos do processo de urbanização na América Latina, que se concentraram em perspectivas excludentes no desenvolvimento desigual nas cidades. Segundo Rolnik e Santoro (2013, n. p.):

As ZEIS poderiam ser consideradas, embora com diferenças, como uma forma específica de inclusionary zoning (zoneamento includente), termo se refere a programas, normas ou leis que exigem ou estimulam empreendedores privados a ofertarem habitação de interesse social em seus empreendimentos. De acordo com a literatura internacional sobre o tema (Calavita & Mallach 2009) as experiências de inclusionary zoning podem se dar de várias formas, desde a inclusão de unidades com preços controlados dentro dos próprios empreendimentos, em outros lugares da cidade ou através de contrapartidas em dinheiro ou terra para a produção de habitação de interesse social. De qualquer forma, trata-se de contribuições privadas para a viabilização de empreendimentos de interesse social, que, quase sempre, combinadas a subsídios públicos contribuem para ampliar a oferta de unidades habitacionais para segmentos que estão fora do mercado, ou pelo menos, fora do mercado naquelas localizações. Várias destas políticas partem do pressuposto de que os custos de produção de habitação refletem, dentre outros, o que é permitido pelas leis de uso e ocupação do solo, e assim a imposição de produção de HIS estaria combinada a incentivos que ampliam a “produtividade” dos terrenos, viabilizando assim o negócio imobiliário. Por outro lado, estes mecanismos também poderiam ser interpretados como forma de recuperação a valorização da terra em benefício da coletividade, sob a forma de produção de HIS. Nestes casos um dos objetivos do instrumento é promover a mistura de classes sociais. Ao contrário das ZEIS, nas experiências de inclusionary zoning, a mistura de extratos se dá através da garantia de produção de HIS na construção de novos a cada novo desenvolvimento urbano ou no retrofit de

empreendimentos antigos, mas não acontece através da criação de uma zona específica, no zoneamento da cidade, com este propósito.

A expansão dos direitos sociais inevitavelmente inclui maiores direitos de propriedade. Ao violar termos do contrato de concessão, o resultado pode ser a perda do direito de residir no imóvel. No caso de propriedade, multas e sanções podem ser impostas, não apenas para restringir os direitos de propriedade, mas também para democratizar o acesso à terra e aos serviços urbanos. Outro ponto que merece destaque, diz respeito à regulação do mercado imobiliário pela ZEIS, já que impede ou desencoraja a venda das moradias pelos moradores recém-legalizados. Podemos supor que o aumento nos valores imobiliários causados pela regularização possivelmente “expulsará” os moradores mais socialmente vulneráveis.

Em outras palavras, esses moradores sem alternativa para continuarem em suas moradias são “expulsos” dessas áreas potencialmente lucráveis para o mercado. Desprovidos do instrumento de “proteção”, organizam novas ocupações ilegais em outros lugares. A forma mais democrática de proteção é a garantia do instrumento ZEIS, onde regras especiais de uso do solo (parcelas máximas, coeficientes de construção etc.) desencorajam o interesse de incorporadores nessas áreas. Tal mecanismo pode ser mais eficaz para garantir a permanência do morador ao promover o programa de regularização. Cabe aos gestores públicos reconhecer os processos de mobilidade social e as práticas que decorrem do exercício da liberdade individual dos moradores nas áreas urbanas que sofrem com intervenções públicas.

Muitas vezes, as ZEIS estão definidas nos Planos Diretores para se concentrarem no entorno (franjas) da cidade, esquecidas pelo poder público e distantes dos locais com maior infraestrutura. Por estarem vinculadas a dois principais objetivos: regularização fundiária e reservas de terras para produção de habitação de interesse social, contudo a produção habitacional está inclinada aos interesses do mercado. Diante disso, mesmo as áreas regulamentadas para regularização fundiária são utilizadas como plataforma política. Dessa forma, esse instrumento urbanístico passou a fazer parte dos planos de governo das cidades.

As ZEIS devem ser utilizadas com medidas para contenção da especulação imobiliária que fortalece a função social. Apesar da importância e do reconhecimento das lutas que levaram à concretização do Estatuto da Cidade, o documento não tem sido aplicado de forma eficaz ao que se propõe. O próprio Estatuto da Cidade não detalhou regras para proteção das ZEIS, a exemplo de outros instrumentos, como a outorga onerosa. A implementação no Plano Diretor

também é insuficiente, onde não prioriza a localização da população de baixa renda nas periferias.

Por apresentar imprecisões em duas diretrizes e omissão do poder público na implementação da lei, as áreas despertam interesses de grupos econômicos. Neste ponto de vista, não se trata apenas da demarcação das áreas residenciais, mas também da questão do direito à cidade e do acesso a um espaço de vida digno. Talvez mais adversa que a política habitacional, seja a gestão da implementação das ZEIS, uma vez que não esteja isenta de atender a demanda do mercado, parece seguir em uma direção paradoxal.

A flexibilização de algumas normas em áreas regulamentadas pela legislação de interesse social foi um incentivo para o setor privado obter vantagens diante de permissividades na lei que proporcionam a obtenção de mais lucros para o mercado imobiliário.

Entretanto, ao analisar a realidade sócio territorial, este caminho tem potencial para transformar a realidade e incluir sujeitos destituídos do direito a cidade. No entanto, não o faz. Há um desequilíbrio de poder entre o interesse em adquirir a terra e o acesso à moradia de interesse social. O Estado negligencia as atividades regulatórias e se omite em detrimento do mercado e nos interessados na produção da cidade. Abandona a regulação fundiária e sua expansão, criando possibilidades do setor privado na construção da estrutura urbana.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção habitacional passa a ter um ideário firmado nas bases de uma demanda de caráter volumoso que aparece, com destaque especial, nas estatísticas das incorporadoras. Para Singer (1979, p. 23), “o uso do solo urbano na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado”. Os vários programas habitacionais são de natureza política e visam atenuar a escassez de habitação, investir em estratégias para combater os efeitos de crises econômicas e aumentar o investimento na construção civil. São programas executados por quem está à frente, primeiramente os empreiteiros, seguidos do governo. De acordo com Pinho (2003):

Diversos conjuntos habitacionais regidos pela legislação de interesse social são construídos com uma série de padrões flexibilizados [...] Estes conjuntos habitacionais de interesse social costumavam repetir os padrões adotados pelos empreendimentos destinados à população de renda mais alta. (PINHO, 2003, p. 252).

As capitais brasileiras estão densamente urbanizadas, conseqüentemente a legislação urbanística é formulada com parâmetros que muitas vezes estão fora da realidade de grande parte da cidade. Os Planos Diretores seguem as regras do mercado, onde não atendem a legislação da política urbana. A cidade real está aos olhos dos cidadãos e o instrumento ZEIS desempenha o reconhecimento dos territórios invisibilizados pela gestão urbana e pelo mercado. Uma comunidade na área de ZEIS não pode ser ignorada pois atende parâmetros estabelecidos e reconhecidos na legislação.

No entanto, os territórios invisibilizados integram as cidades, e precisam de um tratamento que reconheça a forma de apropriação do solo. Desta forma que foram viabilizadas moradias para uma parte significativa da população. Pela negligência e incapacidade do Estado em promover políticas de habitação universalizantes, grande parte das moradias foram autoconstruídas. Logo, o instrumento ZEIS surge com o objetivo de regularizar essas ocupações do ponto de vista urbanístico, seguindo as normas especiais estabelecidas de parcelamento de uso e ocupação do solo, e de edificação. Inclusive, a regularização jurídica das moradias, possibilitada pelo registro do parcelamento de conjuntos habitacionais ou de projetos de urbanização da comunidade no cartório de imóveis.

A instituição das ZEIS é realizada por lei municipal, prevista dentro do zoneamento do Plano Diretor. Há a possibilidade de expandir o número de ZEIS em uma cidade, estabelecendo e cumprindo requisitos fundamentais, como: delimitando perímetros, em áreas ocupadas ou até mesmo vazias, é necessário definir parâmetros urbanísticos, que por um lado pode flexibilizar o tamanho do local para regularizar, por outro lado são criados mecanismos protetivos para impedir a expulsão da população nessas áreas.

A lei deve conter os perímetros, critérios para elaboração e execução desse plano de urbanização e regularização fundiária. As diretrizes vão estabelecer normas especiais de parcelamento e uso do solo. É necessário estabelecer um lote mínimo de metros quadrados, mas assim como determinar o lote máximo. Uma vez que não são estabelecidas as restrições de remembramento, há a possibilidade de promover a substituição da população e da morfologia, em função dessas áreas ficarem disponíveis podem ser acessadas pelo mercado. O instrumento ZEIS possibilita que sejam legalmente reconhecidas as áreas ocupadas ou destinadas para

implantação de projetos habitacionais de interesse social, com a finalidade de atender a função social da propriedade e sociais da cidade.

O processo de ocupação do espaço urbano no Brasil está relacionado na posse e propriedade privada da terra, a terra assume um valor comercial levando a transformações na organização do espaço. A distinção entre terrenos públicos e privados e a promulgação de legislação que regulamenta a construção de edifícios fortaleceu o mercado imobiliário ao idealizar a propriedade privada e a casa própria. “Pro meio de extensores e de programas de habitação popular, a cidade aumenta desmesuradamente a sua superfície total e este aumento da área encoraja a especulação, o processo recomeçando e se repetindo em crescendo” (Santos, 2007, p. 6).

O desenvolvimento urbano passou a ser pautado pela oferta de recursos públicos investidos e pelos interesses desse segmento, que fixavam os preços dos terrenos de acordo com a localização. O crescimento populacional e a expansão das cidades em investimentos públicos executados de forma desigual proporcionam a segregação socioespacial e a exclusão social. Como solução para o problema habitacional, pessoas excluídas do mercado imobiliário privado organizam moradias em assentamentos irregulares na periferia da cidade e constroem em áreas ilegais ou ambientalmente ameaçadas.

A composição espacial e os diversos interesses pela terra urbanizada refletem claramente a luta de classes num confronto entre as visões no valor da terra urbana e uso da cidade. De um lado estão os trabalhadores que requerem condições básicas para viver, como: acesso à moradia, transporte, lazer, saúde, educação, emprego, qualidade de vida e a vida comunitária a partir das condições da cidade. Entretanto, o poder público tem a cidade como uma mercadoria, vista como valor de troca para os interessados nos benefícios de áreas urbanas. Os órgãos públicos poderiam intervir nestas desigualdades, contudo, planejam e investem cada vez mais recursos públicos tendo em vista o benefício dos interesses do capital, acentuando os contrastes sociais.

5. REFERÊNCIAS

BITOUN, Jan. **Geografia e Engenharia: colaboração e tensão na elaboração do atlas das infraestruturas públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife.** In: XVI Encuentro de Geografos de America Latina. EGAL. La Paz, 2017.

CALDAS, Nisimar. **Os novos instrumentos de Política Urbana: alcance e limite das ZEIS.** Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. USP: São Paulo, 2009.

FORTIN, Charles J. **Rights of way to Brasília teimosa: the politics of squatter settlement.** Chicago: Sussex Academic Press, 2014/2015.

GONÇALVES, Norma Lacerda; COSTA, Fernanda. **Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?** Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, Belo Horizonte, n. 16, jan./jun. 2023.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.** Espaço e Debates, v. 6, p. 7-14, 1982.

MORAES, Demóstenes Andrade. **A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, Belo Horizonte, n. 16, jan./jun. 2023.

NAKANO, Anderson Kazuo; MARU, Henry T. K.; MONTALVA, Barbara H. S.; GUIMARÃES, Juan R. **Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

OBSERVATÓRIO DA METRÓPOLES DE PERNAMBUCO. **Sistema Nacional de Informações das Cidades.** Ministério das Cidades: Brasília, 2005.

PINHO, Evangelina. **Legislação urbana e regularização da habitação de interesse social.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ROLNIK, Raquel; PAULA, Santoro. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária.** Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**. Editora Vozes, Petrópolis: 1982.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: EDUSP, 2007.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In: MARICATO, E. e OLIVEIRA, F. de (org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Editora Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 1988.