

RECONHECER PARA INTEGRAR: AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO UM INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

*Renata Tcatch Lauermann
Especialização em Direito Ambiental
Universidade Federal de Pelotas
Membro do Grupo de Pesquisa
Efetividade dos Direitos Humanos
re_lauermann@yahoo.com.br*

*Felipe Franz Wienke
Especialização em Direito Ambiental
Universidade Federal de Pelotas
Membro do Grupo de Pesquisa
Efetividade dos Direitos Humanos
felipefw@gmail.com*

O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma bastante acelerada e desordenada, acarretando uma profunda mudança na estrutura das cidades. Despreparadas para receber os novos moradores, as áreas urbanas se depararam com um processo de “periferização” caracterizado, principalmente, pelo elevado número de ocupações irregulares. Este quadro exigiu uma efetiva intervenção do Poder Público, no sentido de melhorar a qualidade de vida nos espaços ocupados e planejar as ocupações futuras.

Para suprir esta necessidade, a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, consagrou um capítulo para a Política Urbana, cujas diretrizes gerais foram estabelecidas pela lei 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Esta lei trouxe novos instrumentos de regularização fundiária, buscando tornar efetiva a função social da propriedade – e garantindo assim uma maior justiça social e a melhoria nas condições da vida no meio urbano.

Buscando fugir da lógica legislativa empregada até então, de definir parâmetros mínimos para a ocupação dos lotes – o que acabava por incentivar as ocupações à margem da lei e perpetuava o seu caráter de *cidade ilegal* -, são criadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), onde são estabelecidas categorias específicas de zoneamento em áreas ocupadas em desconformidade com a legislação vigente, permitindo assim a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária destas áreas.

Este instrumento, na medida em que reconhece a diversidade das ocupações existentes na cidade, abandona a tendência homogeneizante até então adotada e possibilita a atuação do Poder Público de forma direcionada às necessidades de cada zona específica - o que viabiliza a incorporação da *cidade clandestina* à *cidade legal* e contribui para a efetivação do direito constitucional à moradia.

Palavras – Chave: DIREITO À MORADIA – ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – URBANIZAÇÃO – ZONEAMENTO URBANO.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. As mudanças políticas havidas na década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensivo ao campo), o incentivo à industrialização, a construção da infra-estrutura industrial, dentre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade¹, empreendido na busca de trabalho e melhores condições de vida.

Em 1940, a população urbana representava 26,3% do total da população brasileira. Em 2000, este número já alcançava 81,2%. Em termos absolutos, constata-se que, nestes 60 anos, os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas². Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como de suas necessidades de trabalho, transporte, saúde, saneamento, etc.

Na década de 80, as metrópoles absorveram 30% do crescimento demográfico do país, recebendo 8,3 milhões de novos moradores³. Para o mesmo período, os dados do IBGE apontam índices significativos de crescimento da população residente em favelas (118,33%) e de domicílios situados em favela (133,19%). Ou seja: verifica-se um agravamento das condições de moradia das populações pobres – um processo de “periferização” do crescimento, acompanhado de um aumento significativo nos índices de favelização.

A urbanização vertiginosa passa a retratar a cidade não mais como um lugar de melhores oportunidades de emprego e de vida – que de fato existiam nas primeiras décadas do século XX- mas sim como um lugar de produção de injustiça, precariedade habitacional, segregação e extremas desigualdades sócio-espaciais.

Neste sentido, se nas décadas iniciais do século XX as cidades eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo – que representava o Brasil arcaico-, o que se observou na verdade foi um processo de urbanização marcado pela proliferação de assentamentos clandestinos e irregulares- produto do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas.

Como resultado do prevaecimento deste padrão periférico de urbanização e ocupação do território, observa-se um cenário urbano marcado pela dualidade: de um lado, a *cidade*

¹ MARICATO, Ermínia. “Metrópole, legislação e desigualdade”, 2003.p.152.

² IBGE, 2001

³ IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997.

formal, caracterizada por áreas que concentram os investimentos públicos, com ampla oferta de infra-estrutura e reguladas pelo mercado imobiliário, e de outro, a *cidade informal*, caracterizada pela implantação de parcelamentos clandestinos, bem como por ocupações de áreas públicas e privadas, à revelia dos parâmetros urbanísticos e jurídico-legais estabelecidos – e, por este motivo, relegada dos benefícios do poder público.

Neste sentido, FERREIRA afirma:

As ‘cidades’ brasileiras do discurso hegemônico, aquelas que são objeto da ação dos arquitetos, dos planejadores, das leis e, é claro, do mercado formal, não são cidades, mas apenas pequenas parcelas delas, aquelas áreas servidas de infra-estrutura e de situação urbana formalizada, enquanto que uma ‘não-cidade’, excluída, marginalizada, onde o desemprego formal predomina, esquecida pelo poder público (exceto pela presença policial, para estabelecer permanentemente as divisas desses territórios), recebe geralmente metade ou mais da nossa população urbana⁴.

Este processo tem gerado periferias pobres, ilegais, sub-equipadas, e um adensamento muitas vezes em áreas não dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, promovendo um padrão elitista e tecnocrático de desenvolvimento urbano cada vez mais insustentável.

Assim, a marca de ilegalidade e irregularidade, e a conseqüente ausência de direitos e de total controle sobre o uso e ocupação do solo é que vão determinar grande parte do estigma que acompanha as áreas ocupadas por favelas, cortiços, assentamentos irregulares e clandestinos.

O PODER PÚBLICO E O PLANEJAMENTO URBANO

No início do século XX, o Brasil – inspirado na reforma realizada em Paris, durante o II Império (1852-1870) - adotou um planejamento urbano com influências higienistas, que dava à reforma urbana um caráter voltado às intervenções destinadas ao embelezamento, ao saneamento e à expulsão das camadas mais pobres da população para áreas mais distantes⁵.

No Brasil, assim como na França, o planejamento urbano surgiu como uma necessidade emanada das políticas de saúde coletiva - que justificavam a destruição das construções decadentes e

⁴ FERREIRA, João Sette Whitaker. “Notas sobre a produção do espaço e a intolerância à pobreza no Brasil”, 2007.

⁵ FROTA, Henrique Botelho. “Reforma Urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil”, 2008.

urbanisticamente desordenadas que favoreciam a disseminação de doenças infecto-contagiosas. Nesse processo, as moradias degradadas e densamente ocupadas deveriam ser demolidas para que fossem construídos novos espaços urbanos que favorecessem a iluminação solar e a ventilação. Esses novos espaços- nunca é demais sublinhar - levaram ao encarecimento da terra urbana e ao enobrecimento do território, resultando na expulsão dos residentes que não pudessem suportar a majoração dos custos fundiários⁶.

Este paradigma marcou, durante muito tempo, as diretrizes para a reforma urbana elaboradas pelo poder público. De fato, nas últimas décadas do século XIX, as maiores cidades do país – Rio de Janeiro e São Paulo – eram objeto de planos urbanísticos que apenas embelezavam o centro das elites e ignoravam – ou mesmo incentivavam fortemente – a concentração da população pobre nas casas precárias de aluguel, nos cortiços e nas favelas⁷.

A produção de vilas foi incentivada, através de isenções fiscais, pois eram consideradas uma solução de disciplinamento e higienização das massas. Entretanto, essas moradias só eram acessíveis para segmentos da classe média baixa, não sendo viáveis para a população mais pobre.

Os cortiços, de qualidade ainda pior, eram portanto a única forma de acesso à moradia para a maioria da população, (...) quando se tornavam obstáculos à renovação urbana das áreas mais nobres da cidade, eram demolidos e a ‘massa sobranete’ deslocada para as regiões menos valorizadas pelo mercado⁸

Assim, segundo FERREIRA e MOTISUKE, tivemos no Brasil um “*Estado do deixar social*”, traduzido pelo abandono sistemático das populações de mais baixa renda, no qual, no campo da moradia, a “não política” habitacional, traduzida na generalização da autoconstrução em loteamentos clandestinos na periferia, era sem dúvida a forma mais barata de abrigar a classe trabalhadora⁹.

Neste contexto – marcado, entre outros fatores, pela especulação imobiliária, que mantém imensos vazios na cidade à espera de valorização, pelo pouco investimento público no setor imobiliário para a construção de habitações populares, onde muitas vezes a classe média acaba ocupando as habitações que eram destinadas à população de baixa renda, graças

⁶ SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. “Planejamento urbano: para quê e para quem?”, 2006.

⁷ FERREIRA, João Sette Whitaker, MOTISUKE, Daniela. “A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial”, 2007, p. 38.

⁸ Idem, p. 39.

⁹ Ibidem, p. 41.

à burocracia do cadastramento e à dificuldade dessas famílias em pagar a quantia mensal exigida para adquirir um imóvel, mesmo que popular – ocorre a restrição do mercado imobiliário formal, fazendo com que uma parcela significativa da população, para ter direito à moradia, tenha que procurar lugares cada vez mais distantes do centro, ou mesmo busquem imóveis ilegais e clandestinos.

Com efeito, estima-se que nas grandes metrópoles brasileiras, cerca de 50% da população, em média, reside na informalidade. Os moradores de favelas chegam a cerca de 20% da população da cidade de São Paulo, assim como em Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, chegando a 46% em Recife. Através destes dados, é possível perceber que há hoje mais pobres do que ricos em muitas metrópoles – não só do Brasil, como de todos os países do Terceiro Mundo¹⁰.

Isso provoca, obviamente, uma inversão no conceito do que é a verdadeira cidade, pois as elites estão na verdade cada vez mais sitiadas em um mar de pobreza. (...) Não é à toa, portanto, que a grande imprensa brasileira tradicionalmente representante dos interesses de nossas elites – use repetidamente termos como ‘centro invadido’ ou ‘cidade sitiada’ (Veja, 2001) para expressar o sentimento de que a verdadeira cidade, a que ‘vale’, é apenas a cidade formal que as elites ocupam. Ao invés de perceber no crescimento inexorável da pobreza a preocupante e inaceitável mudança do perfil socioeconômico geral dos habitantes, as elites apenas se preocupam com uma invasão indesejada da ‘sua’ cidade.¹¹

Neste sentido - e completando o ciclo de segregação social e espacial - a desregulação urbana resultante das políticas de ajuste neoliberal favoreceu a articulação em torno da produção de espaços de alto valor imobiliário, “verdadeiras ilhas de Primeiro-Mundo dentro do mar de pobreza das metrópoles subdesenvolvidas”¹², tendo como característica o alto volume de investimentos privados e públicos, as modernas tecnologias empregadas, a qualidade da infra-estrutura urbana e o alto poder aquisitivo de seus usuários.

Um bom exemplo disso são os “bairros-fortaleza” de altíssimo padrão e os chamados *condomínios fechados*, onde os grupos com maior renda optam pelo confinamento vigiado, em busca de maior segurança e conforto.

Suas vidas são monitoradas por porteiros, que controlam a entrada e a saída de pessoas do local, vinte e quatro horas por dia. Seus

¹⁰ FERREIRA, João Sette Whitaker. “Globalização e urbanização subdesenvolvida”, 2000.

¹¹ Idem.

¹² Ibidem.

*moradores adquirem um status diferente do restante da população, porque nem todos têm acesso a este espaço. Estas áreas estão se valorizando cada vez mais, intensificando a segregação*¹³

É importante salientar, conforme nos lembra FERREIRA, que esta lógica vem pressupondo uma forte participação do poder público em sua promoção, “seja por estar representando os interesses dominantes, seja por estar certo de que promove, de alguma maneira, a ‘modernização’ da cidade”.¹⁴

Deste modo, na produção do espaço urbano entram em conflito os interesses das camadas mais privilegiadas da população, do mercado imobiliário, do Estado e da população de baixa renda, agravando ainda mais as disputas no interior da cidade. Pode-se afirmar, no entanto, que neste impasse histórico, as elites, o Estado e o mercado imobiliário andaram, na grande maioria das vezes, lado a lado no sentido de perpetuar a segregação da população mais pobre. Isto ocorreu especialmente por dois motivos:

*Primeiro, acreditam que estando distantes destes grupos aumentam a própria segurança, visto que relacionam diretamente pobreza à delinquência. E, segundo, porque favelas e imóveis antigos ou em condições precárias desvalorizam os imóveis vizinhos. Os pobres no centro não são, no que diz respeito à estética da cidade, bem-vindos. Eles mostram o lado negativo da organização urbana, causando incômodo e desconforto àqueles que são responsáveis pelo processo de segregação espacial.*¹⁵

Neste sentido, FERREIRA afirma que a pobreza é sistematicamente confundida com a criminalidade, “ajudando a reforçar a intolerância cultural, enquanto milhões de trabalhadores pobres sofrem diariamente a violência de passar quatro horas ou mais de seu dia (não computadas na jornada de trabalho) em transportes coletivos precários”.¹⁶

Ainda segundo FERREIRA, as dinâmicas de funcionamento da nossa sociedade, conduzidas pelas classes dominantes e colocadas em prática pelo Estado, reproduzem invariavelmente uma postura de completa ignorância para com a parte majoritária da sociedade: a dos excluídos.

As marcas dessa matriz estrutural são visíveis nas dinâmicas econômicas de exclusão, nas leis que se aplicam para uns e não para

¹³ SILVA, Keli de Oliveira. “A periferização causada pela desigual urbanização brasileira”, 2007.

¹⁴ FERREIRA, João Sette Whitaker. “Globalização e urbanização subdesenvolvida”, 2000.

¹⁵ SILVA, keli de Oliveira. Op. Cit.

¹⁶ FERREIRA, João Sette Whitaker, op. Cit. 2007.

os outros, na aparente 'incompetência' do Estado na condução de políticas 'públicas'. O que é geralmente parte da própria lógica da nossa sociedade é tido como incapacidade: políticas 'não dão certo', levando muitos a estudar as razões desses fracassos, quando na verdade o fracasso é a própria comprovação da eficácia do sistema.¹⁷

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

A legislação urbanística no Brasil tem uma história voltada para a otimização e maximização dos empreendimentos imobiliários, em detrimento de uma possível inclusão de segmentos fora do mercado.

Segundo QUINTO JR,

a tradição dos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil sempre partiu do pressuposto de que a cidade não tem divisões entre os incluídos e os excluídos socialmente, de modo que nossa legislação edilícia por si só normatizaria todos os preços de custo¹⁸

Desta maneira, a legislação urbanística brasileira evoluiu dentro de uma cultura de pensar a cidade estabelecendo padrões dentro de normas técnicas de habitabilidade e higiene para a classe média, sem admitir a existência de uma parcela da população que reside em habitações precárias e que não se enquadra nos parâmetros estabelecidos.

A informalidade da construção nos assentamentos é reflexo, dentre outros fatores, de uma legislação restritiva, excludente, contrária à implementação de empreendimentos habitacionais voltados às famílias de baixa renda. A normatização não atende às novas tipologias e os arranjos habitacionais necessários para a ocupação desses territórios, sendo inadequada aos condicionantes existentes, reais¹⁹.

Esta política tecnicista e positivista trazida pelas leis que impõe o estabelecimento de padrões desejáveis para a ocupação de lotes, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos, leva a terra urbana infra-estruturada a atingir preços altos demais para o poder de compra de grande parte da população. Desta maneira, as camadas mais pobres se vêem

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem

¹⁹ FONSECA, Marcelo Silva da. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – Princípios da função social da propriedade sustentável na questão da habitação no Brasil. 2007.

obrigadas a ocupar terras à margem da legislação, originando loteamentos clandestinos, ocupações e favelas.

Neste sentido, ROLNIK afirma que

A consequência inevitável da posição extralegal é a idéia de que os assentamentos irregulares são provisórios e que um dia irão desaparecer de onde estão. A posição de provisoriedade funciona como justificativa para o não-investimento público, o que acaba reforçando a precariedade urbanística e, sobretudo, acentuando as diferenças em relação ao setor da cidade onde houve investimento²⁰

O recente processo de verticalização das edificações em favelas – resultante do atual estágio de consolidação desses assentamentos nas cidades- nos mostra, porém, que esta realidade está longe de ser provisória.

A lei federal nº 6.766/79, conhecida como “Lei de Parcelamento do Solo Urbano”, contribuiu para que o cenário da informalidade não se transformasse, dificultando ainda mais o acesso à terra legal, barata e urbanizada aos mais pobres. Esta lei favoreceu também a desqualificação espacial e o agravamento do quadro de irregularidade fundiária do país, na medida em que foi pensada, sobretudo, a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano para a produção de lotes no mercado formal.²¹

O artigo 3º da lei, por exemplo, estabelecia a vedação ao parcelamento do solo em áreas de intensa declividade e em áreas ambientalmente protegidas. Este artigo “foi largamente ignorada por loteadores do solo, que implantaram vários loteamento nessas áreas, o que impedia as suas aprovações pelo poder público e, conseqüentemente, seus registros”²².

Desta maneira, a extrema precariedade dos assentamentos periféricos, a absoluta ausência do Estado na implementação de políticas habitacionais urbanas durante décadas, e uma legislação que negava a regularização dos assentamentos ilegais já consolidados, geraram um paulatino, porém consistente movimento de insatisfação e de mobilização da população excluída – o que levou à formação do movimento que, congregando um número considerável de movimentos de luta pela moradia, logrou por encaminhar ao Congresso Constituinte a emenda popular pela Reforma Urbana.

²⁰ ROLNIK, Raquel. “A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo, 1997.

²¹ GOUVÊA, Denise, RIBEIRO, Sandra. “A Revisão da Lei Federal nº 6.766/79 – novas regras no ‘jogo’ da cidade?”, 2005.

²² FERRAZ, Patrícia André de Camargo. “Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado: algumas experiências do Brasil”, 2005

AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Como resultado da intensa discussão sobre a questão urbana brasileira, o texto final da Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo para tratar da Política Urbana, em seus artigos 182 e 183. A regulamentação destes artigos ocorreu por intermédio da Lei 10.257/01, conhecida como “Estatuto da Cidade”- resultado de um intenso processo de negociação, que acabou por confirmar o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes para o planejamento urbano, bem como na condução do processo de gestão e desenvolvimento urbano.

Segundo SAULE JÚNIOR,

As normas constitucionais que versam sobre a política urbana e o Estatuto da Cidade abriram as portas do nosso ordenamento jurídico para a constituição de uma nova ordem legal urbana, destinada a promover o direito às cidades sustentáveis, tendo o direito à moradia como o seu núcleo básico.²³

O artigo 2^a da lei traz, entre outras, as seguintes diretrizes gerais da política urbana, que destacam a importância do reconhecimento e a integração das parcelas *ilegais* e *clandestinas* da cidade, e da garantia do direito à moradia.

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

Com efeito, ter uma moradia digna é um direito previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 6º da Constituição da República. Porém, de acordo com o Ministério das Cidades, em estudo realizado no ano de 2004, o déficit habitacional no Brasil é de 7,223 milhões de unidades habitacionais.

²³ SAULE JUNIOR, Nelson. “As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária”, 2006.

Desta maneira, o Estatuto da Cidade busca promover uma política urbana baseada prioritariamente na urbanização e regularização dos assentamentos precários, visando melhorar as condições de vida e conferir segurança jurídica à população moradora dos assentamentos.

Para colocar em prática esta nova concepção de planejamento e gestão urbanos, o Estatuto traz para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção territorial, fundamentais para se conceber uma política urbana justa e eficiente.

Na verdade, pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para produzir a implementação do modelo idealizado proposto)²⁴

No que se refere à regularização fundiária, à produção de habitação de interesse social e à integração de assentamentos informais à *cidade legal*, destaca-se a previsão de um importante instrumento urbanístico: as ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social, que são zonas urbanas específicas, que podem conter áreas públicas ou particulares onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia.

Neste sentido, SAULE JUNIOR lembra que

Embora a destinação de área ou zona da cidade para fins de Habitação de Interesse Social não tenha o condão de modificar a titularidade da área gravada, a afetação de uma área ociosa nessa categoria de ZEIS, ao retirar essa área do mercado para outros usos, tende a implicar na diminuição do seu preço, e conseqüentemente, na ampliação do acesso legal à terra urbanizada para estratos da população historicamente excluídos²⁵.

Estas zonas são destinadas prioritariamente para a produção e manutenção de habitação de interesse social, a fim de promover a regularização da área, a implantação de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários e a promoção de programas habitacionais.

²⁴ ROLNIK, Raquel. “Estatuto da Cidade – instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza”, 2001.

²⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. “As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária”. Op. Cit.

É a partir deste instrumento que a ordem jurídica reconhece as áreas ocupadas por favelas, assentamentos urbanos da comunidade de baixa renda, loteamentos populares irregulares, terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, necessários à implementação de programas habitacionais e habitações coletivas.

Neste sentido,

As ZEIS ou AEIS marcaram, nesse cenário, uma perspectiva inovadora, no sentido de reconhecer uma grande parcela da população urbana como cidadãos, e seus locais de moradia – mesmo que informais- como parte da cidade, buscando garantir a recuperação dessas áreas e a melhoria das condições de vida através da instituição de padrões mínimos de urbanização e ocupação do solo²⁶

Assim sendo, as ZEIS são uma categoria de zoneamento, criadas com o intuito de permitir a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações²⁷.

Segundo Adilson Dallari,

as zonas especiais de interesse social são aquelas onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos, de maneira a assegurar o direito à moradia²⁸

As ZEIS podem ser genericamente agrupadas em dois tipos: a ZEIS de áreas ocupadas e a ZEIS de áreas vazias, definidas conforme os objetivos inerentes à sua aplicação, respectivamente: a regularização fundiária, e a produção de Habitação de Interesse Social. Dentro destes dois tipos, há os quatro subgrupos a seguir, que podem ser definidos conforme as características do local a ser transformado em zona especial:

- 1) Áreas particulares, onde a comunidade de baixa renda tenha adquirido a propriedade por intermédio do Usucapião Urbano, através da posse para fins de moradia, bem como as áreas públicas onde a população tem o direito à outorga da Concessão de Uso para fins de Moradia;

²⁶ FERREIRA, João Sette Whitaker, MOTISUKE, Daniela. Op. Cit. p. 47.

²⁷ SAULE JUNIOR, Nelson. Op. Cit.

²⁸ DALLARI, Adilson. Estatuto da Cidade :Comentários à Lei Federal 10.257/2001, 2006;

- 2) Áreas com loteamentos irregulares nos quais se tem interesse público em promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental;
- 3) Áreas com grande concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), onde o Poder Pública pretenda conduzir um programa de renovação dos edifícios e de regularização da condição dos moradores. Esse tipo de ZEIS pode ser utilizado para revitalizar a região e permitir o uso intensificado da área para projetos habitacionais de interesse social para a população moradora de cortiço.
- 4) Áreas com concentração de terrenos não edificadas, não utilizados ou subutilizados, onde o poder público vise a implementação de programas habitacionais de interesse social, atingindo diretamente os vazios urbanos.

O reconhecimento de determinada área como uma Zona Especial se dá mediante a promulgação de uma lei específica, ou da respectiva previsão no Plano Diretor, devendo ser precedida de um estudo de viabilidade técnica, jurídica e financeira da regularização e de um plano detalhado de urbanização, instituído e executado pelo Poder Público municipal. Este instrumento deve definir os padrões específicos de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, e afixar preço e forma de financiamento, de transferência ou de aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas, além de definir os critérios para a construção de área superior ao coeficiente de aproveitamento, viabilizando assim a oferta de Habitação de Interesse Social²⁹.

Percebe-se então, que o estabelecimento de Zonas Especiais pressupõe uma nova postura do legislador e do planejador urbanos, uma vez que está implícito um reconhecimento, por parte do poder público, de que a produção de baixa renda é, também, produtora e construtora da cidade.³⁰

Neste sentido, percebe-se que

(...) a constituição de ZEIS é uma iniciativa inovadora sob três aspectos principais. Em primeiro lugar, torna possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação na cidade e a impossibilidade de adequá-la aos

²⁹ SOUZA, Ângela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPIRITO SANTO, Maria Teresa Gomes. “O desafio da regulamentação de ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social”, 2007.

³⁰ MEDVEDOVSKI, 2007

padrões ideais definidos pelas respectivas leis de uso e ocupação do solo para a cidade formal. Em segundo lugar, traz a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das ZEIS de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no processo de co-gestão entre o poder público municipal e a comunidade, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na sua gestão e implementação, entendendo-se ser essa a garantia fundamental da manutenção e qualificação da ocupação pós-intervenção, com o fortalecimento da cidadania³¹.

Diante disso, o que se percebe é que, com a nova ordem jurídico-urbanística brasileira, implantada com a Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, a emergência de novos instrumentos de política habitacional e regularização fundiária - como as Zonas Especiais de Interesse Social -, são o reflexo de uma nova postura do legislador e do planejador urbano. Além de ser o resultado de um esforço na superação do pensamento elitista por parte da sociedade e do Poder Público, no qual a cidade era pensada apenas como o núcleo formalmente adequado aos parâmetros legislativos.

Por fim, podemos dizer que o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social é reflexo de uma nova postura do legislador e do planejador urbanos, voltada para o reconhecimento da diversidade de ocupações existente nas cidades – e o conseqüente abandono do pensamento no qual a cidade era percebida apenas como o núcleo formalmente adequado aos parâmetros legislativos. Além disso, as Zonas Especiais possibilitam a construção de uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e confere a segurança jurídica necessária ao exercício do direito constitucional à moradia e, portanto, da cidadania a seus moradores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

³¹ SOUZA, Ângela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPIRITO SANTO, Maria Teresa Gomes. Op.Cit, 2007.

BRASIL. República Federativa. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2 ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). **Estatuto d Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2ª Ed. 2006

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado: algumas experiências do Brasil**. In: XV Congresso Internacional de Direito Registral. Fortaleza, 2005.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Notas sobre a produção do espaço e a intolerância à pobreza no Brasil**. Grupo de Pesquisa “Projeto, produção e gestão da habitação social no Brasil” FAU Mackenzie e FAUUSP, São Paulo, 2007

_____. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, pp. 10-20, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>

_____.; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais - Novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo:Anna Blume : Instituto Pólis : PUCCAMP, 2007.

FONSECA, Marcelo Silva da. **Lei de Responsabilidade Territorial Urbana - princípios da função social da propriedade sustentável na questão da habitação no Brasil**. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife, 2007.

FROTA, Henrique Botelho. **Reforma Urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. XXI Encontro Regional dos Estudantes de Direito/ Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária, Crato- CE, 2008.

GOUVÊA, Denise; RIBEIRO, Sandra. **A Revisão da Lei Federal nº 6.766/79 – novas regras no ‘jogo’ da cidade?** In: XV Congresso Internacional de Direito Registral. Fortaleza, 2005.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, pp. 151-166, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer (coord.) et. al. **Relatório do grupo de trabalho: Áreas especiais de interesse social** - A universidade como parceira na definição das políticas municipais de habitação social no contexto do PDP - Plano Diretor participativo. Pelotas: NAUrb, UFPel, 2007.

PEREIRA, Elson M. **Zoneamento urbano e habitação de interesse social**. In: Anais do Seminário Internacional - Gestão da terra urbana e habitações de interesse social. Campinas: FAU-PUC Campinas - Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. (CD Rom)

SAULE JÚNIOR, Nelson. **As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, v. 30, p. 3762-3773, 2006.

SILVA, Keli de Oliveira. A periferização causada pela desigual urbanização brasileira. **Revista Urutágua**. Maringá, n.11, dez/jan/fev/mar. 2007.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPIRITO SANTO, Maria Teresa Gomes. **O desafio da regulamentação de ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social**. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, Belém, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 1997.

_____. **Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. São Paulo: Polis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem?. **Revista de direito da cidade** – Pós-graduação da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 39-61, 2006.