



ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação

Autores:

Fernanda Cavalcante Mattos - fernandacavalcante88@gmail.com

Resumo:

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), responsáveis por delimitar áreas para moradia à população de baixa renda, ganharam prestígio na luta pela reforma urbana. Contudo, as experiências de aplicação do instrumento nos municípios brasileiros têm gerado efeitos pontuais e temporários, com distorções entre princípio e prática. Este artigo apresentará essa dupla faceta do instrumento: as ZEIS como ideia, tal qual pregada na legislação urbanística e na agenda da Reforma Urbana; e as ZEIS como experiência, com suas perspectivas e impasses que levam à divergência. A metodologia empregada partirá da consulta a documentos legais e análise panorâmica de estudos de caso. Neste trabalho as ZEIS são encaradas como instrumento inócuo, que embora demonstrem alguns resultados reformistas satisfatórios, são incapazes de alcançar a plenitude de sua proposta devido a impasses fundiários em nossa estrutura política, reflexo de um Estado Patrimonialista historicamente consolidado.



ZEIS NO BRASIL

Da construção do ideário às limitações de sua aplicação

INTRODUÇÃO

Nos últimos quinze anos foi publicada uma ampla bibliografia referente às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com obras abrangendo desde seu processo de delimitação e implementação a seus alcances e limites perante obstáculos de várias naturezas. As promessas de assegurar juridicamente o direito à cidade para os atuais e futuros assentamentos de baixa renda, de fazer cumprir a função social da propriedade e de possibilitar a participação popular nas decisões administrativas e destinações dos recursos públicos, entre outros discursos envolvidos no conceito do instrumento, atraem pesquisadores, técnicos, políticos e lideranças comunitárias que se engajam na luta pela Reforma Urbana desde o início da década de 80.

Entretanto, apesar da empolgação e da mobilização de recursos humanos e financeiros em torno do instrumento, apoiados por calhamaços de documentos com peso jurídico, há poucos casos de real eficácia de sua aplicação no Brasil. As razões para essa destoação são diversas, mas as de cunho político – traduzidos na problemática do patrimonialismo – são as que se manifestam como maiores barreiras para o pleno alcance dos objetivos das ZEIS. O reflexo dos entraves políticos aparecem sob diversas formas: distorções da normativa, burocratização do processo de implementação, desvirtuação da participação popular, controle parcial da valorização imobiliária, fragilização perante pressões políticas, entre outras (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Buscando compreender melhor esse instrumento urbanístico, este artigo tratará das ZEIS na esfera federal, partindo da descrição objetiva do instrumento segundo documentos oficiais, passando pela construção do ideário que conformou seu conceito assim como a conjuntura político-econômica da qual ele parte e finalizando com algumas desconstruções observadas em sua (não ou parcial) aplicação nos anos subsequentes. A intenção é abranger seus “altos e baixos”, apresentando um panorama sucinto do que este de fato é, do que “pretendia ser” e uma reflexão do porquê muitas vezes não é.

1 O QUE É: AS ZEIS, SEGUNDO DOCUMENTOS OFICIAIS

A primeira aparição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹ na legislação federal teria sido em 1999 na Lei nº 9.785, responsável por alterar a Lei nº 6.766 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) dentre outros decretos e leis. Nela o instrumento surge com a nomenclatura de ZHIS e se determina à implantação de infraestrutura básica nos parcelamentos dentro de seus limites, não sendo detalhadas outras atribuições (§6º, Art. 3, Lei 9.785/1999).

Sua aparição oficial, contudo, veio somente em 2001 com a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade. Essa lei regulamenta os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – referente à política urbana – e traz em seu conteúdo instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de financiamento da política urbana, de democratização da gestão urbana e de regularização fundiária (BRASIL, 2001), estando as ZEIS enquadradas nessa última categoria. Segundo o Estatuto da Cidade, os instrumentos urbanísticos devem ser previstos nos planos diretores dos municípios brasileiros, ou em outra lei específica, no intuito de munir os gestores municipais de meios para induzir, regularizar e controlar a dinâmica urbana². Ao todo, a lei apresenta 21 instrumentos ordenados em dois grupos: institutos tributários e financeiros, e institutos jurídicos e políticos, com as ZEIS listadas no segundo. Em seu texto o instrumento é brevemente citado, limitando-se a uma alínea.

“Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

f) instituição de zonas especiais de interesse social” (Item V, Alínea f, Art. 4, Lei 10.257/2001, grifos nossos).

O conceito das ZEIS no arcabouço jurídico federal só viria em 2009 com a Lei nº 11.977, responsável por também implementar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)³

1 Outras variantes são: Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), etc.

2 O Estatuto estabeleceu o prazo de 5 anos, a partir da data de seu lançamento, para que a exigência fosse cumprida nas cidades: “I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (Art. 41, Lei 10.257/2001).

3 O Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – hoje) é um programa habitacional federal baseado em subsídios fornecidos pela CAIXA Econômica Federal que tem o objetivo primordial de viabilizar financeiramente a casa própria para a maioria da população, suprimindo parte do *déficit* habitacional total de 6.940.691 registrado no país (IBGE, 2010). O programa se destina as faixas de renda de 0 a 10 salários-mínimos, tem atuação na cidade e no campo, e conta com as prefeituras para sua

“Zona Especial de Interesse Social – ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (Inciso V, Art. 47, Lei 11.977/2009⁴).

Após sua aparição oficial na legislação federal, diversas cartilhas, guias e manuais foram desenvolvidos com o objetivo de divulgar, sensibilizar e capacitar gestores e técnicos locais sobre o uso do instrumento. Os documentos também tinham o papel de aprofundar seu conceito – bastante amplo e superficial no âmbito jurídico federal – e exemplificar formas para uma melhor aplicação e aproveitamento de seus potenciais, além de indicar maneiras de cruzar as ZEIS com outros instrumentos urbanísticos ou programas de financiamento habitacional. Ou seja, tratavam-se de materiais para ampliar as possibilidades de sua utilização e qualificar as ZEIS, sendo os principais deles: *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2001)*; *Manual de regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar (2002)*; *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (2004)*; *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de Vazios Urbanos (2009)*; *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa, Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade (2010)* (AMORE, 2013). Os três últimos foram lançados pelo Ministério das Cidades, instituição federal criada em 2003 e que ficou conhecida pelo protagonismo na difusão e monitoramento dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Seu importante papel garantiu que em apenas 4 anos, de 2005 a 2009, ocorresse um incremento de 168% dos municípios que passaram a prever as ZEIS em seus planos diretores. Segundo a pesquisa da *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*, de um universo de 526 planos analisados as ZEIS se faziam presentes em 81% deles (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p.31)⁵.

As ZEIS são uma modalidade de zoneamento e, tal qual as demais zonas urbanas, estabeleceriam parâmetros urbanísticos e edifícios de uso e ocupação do solo dentro de seus limites. Esses parâmetros devem ser definidos em lei municipal, podendo assim variar entre um e outro município. Contudo, para todos os casos o Ministério das Cidades recomenda “padrões máximos de ocupação do solo, tamanho do lote, quantidade de banheiros, vagas de garagem e proibição de rememoração” (BRASIL, 2009 apud MATTOS, 2014, p.42), através da conceituação de HIS (habitação de interesse social), no intuito de diminuir o preço da terra e torná-lo financeiramente acessível às classes populares, contrapondo-se aos demais zoneamentos que seguem a lógica do mercado. Assim, “em vez de estabelecer

viabilização na escala municipal e adequação as premissas progressistas impostas pela nova agenda urbana. É atualmente o principal programa habitacional do país.

4 O Capítulo III (Art. 46 – Art. 71) da referida lei que trata sobre a regularização fundiária de assentamentos precários foi em 2016 revogada pelo Art. 73, inciso VI, da Medida Provisória N° 759/2016, lançada pelo governo de Michel Temer.

5 Esses 81% não estão distribuídos equitativamente entre todas as modalidades de ZEIS. Há uma preferência dos municípios pela ZEIS de Regularização do que pela ZEIS de Vazio. Segundo a mesma pesquisa, somente 30% dos municípios aderiram a ZEIS de Vazio (BRASIL, 2009).

parâmetros mínimos de urbanização [...], as ZEIS estabelecem padrões máximos de habitação” (FREITAS, 2015, p.02). Na mesma lei deve-se também definir a porcentagem de área destinada a HIS e a porcentagem destinada a outros usos a fim de se obter um *mix*, suprimindo possíveis deficiências em equipamentos e serviços urbanos presentes na região e evitando a guetificação desses espaços.

Segundo o guia do Estatuto da Cidade (2001), os objetivos primordiais do instrumento são

- “– **permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade**, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- **permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam**, melhorando as condições de vida da população;
- **regular o conjunto do mercado de terras urbanas**, pois em se reduzindo as diferenças de qualidade entre os padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre as terras;
- **introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos** em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
- **aumentar a arrecadação do município**, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso, muitas vezes, com bons olhos pela população, pois os serviços e infraestrutura deixam de ser vistos como favores, e passam a ser obrigações do poder público;
- **aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda”** (BRASIL, 2001, p.156, grifos nossos).

Para o alcance de tais objetivos, o guia publicado em 2009 pelo Ministério das Cidades definiu dois tipos básicos de ZEIS: as ZEIS 1, que consistiriam em “áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários”; e as ZEIS 2, retratadas por “áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados” (BRASIL, 2009, p.25). Esses seriam os modelos-base formulados a partir da experiência de seus precursores (Recife e Diadema, respectivamente), mas variações deles ou mesmo outros tipos são possíveis a depender do contexto urbano em que o instrumento for aplicado.

As ZEIS 1, também conhecidas pela alcunha de ZEIS de Regularização⁶, são destinadas a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários existentes e consolidáveis. Para tanto deverão ser elaborados os planos específicos de urbanização adequado às especificidades locais. Esses planos devem ser desenvolvidos nos Conselhos Gestores e definir em seus conteúdos as regras e critérios de uso e ocupação do solo aplicáveis a cada assentamento. Os Conselhos Gestores, por sua vez, consistiriam na

6 Outras variantes são: ZEIS de Ocupação, ZEIS de Favela, ZEIS de Assentamento, etc.

instância participativa, deliberativa e paritária dentro do processo de implementação do instrumento ao prever na sua composição: representantes do poder público, dos movimentos sociais, das associações de moradores e dos proprietários fundiários.

As ZEIS 2, também conhecidas por ZEIS de Vazio Urbano, são destinadas prioritariamente a produção de habitação de interesse social, seja para democratizar o acesso à cidade, seja para complementar projetos de urbanização de favelas. No primeiro caso, as ZEIS permitiriam a constituição de um banco de terras para provisão habitacional de interesse social, contribuindo para a diminuição do elevado *déficit* habitacional, amenizando a segregação socioespacial e dando alternativas fundiárias para as políticas habitacionais. No segundo caso, as ZEIS seriam delimitadas em terrenos vazios ou subutilizados próximos a assentamentos consolidados ou a ZEIS 1, possibilitando em processos de urbanização de favelas o reassentamento de parte das famílias nas adjacências, desadensando a ocupação sem distanciá-las do local de suas antigas moradias.

Portanto o zoneamento especial, representado sob a figura das ZEIS, possibilitaria: **(a) garantir o cumprimento da função social da propriedade**, ao atuar em terrenos vazios ou subutilizados infraestruturados sob especulação e destinar um uso – no caso, prioritariamente de interesse social – a tais espaços; **(b) assegurar o direito à cidade** às atuais e futuras habitações de interesse social, regularizando e consolidando a permanência dos assentamentos precários existentes e destinando partes do território da cidade para a provisão de novas unidades populares; **(c) efetivar a gestão democrática** através dos Conselhos Gestores das ZEIS, permitindo a participação da sociedade civil nos processos decisórios e nas destinações dos recursos da prática administrativa dos governos locais nesses espaços. Ou seja, o conceito amplo do instrumento incorporaria os três princípios básicos defendidos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (BRASIL, 2016), o que levou muitos atores com ideais progressistas a alimentar expectativas em torno do instrumento que ultrapassavam o texto discorrido na lei e seu real poder de alcance.

2 O QUE “PRETENDIA SER”: A CONSTRUÇÃO DE SUA IDEIA

A ideia das ZEIS – e demais instrumentos presentes no Estatuto da Cidade – surge na década de 80 no seio da Reforma Urbana, alimentada por inspirações internacionais e experiências locais.

Do contexto internacional se inspiraria nos instrumentos urbanísticos europeus utilizados desde meados do século XVIII, durante as reformas haussmanianas, e que permanecem em vigor na prática administrativa do Estado, porém agora utilizadas sob outros propósitos. A influência maior estará em seu uso mais recente pelo Estado do Bem-Estar Social, a partir da década de 70, com o intuito de fornecer meios jurídico-institucionais para o poder público intervir “nas dinâmicas urbanas e nas formas de uso e ocupação do

solo urbano, regulamentando, controlando ou direcionando-as” (FERREIRA, 2007, p.176) em prol da coletividade.

Das experiências locais se utilizaria como referência os casos pioneiros de sua aplicação: Recife, com as ZEIS (1983) e posteriormente a PREZEIS (1987); e Diadema, com as AEIS de áreas desocupadas (1994). Esses exemplos contribuiriam para a formulação legal do conceito do instrumento e o posicionamento de seu papel dentro do discurso da Reforma Urbana, que se desenrolava embrionariamente no país desde a década de 60. A ascensão dos governos de esquerda no início do século XXI tanto na esfera federal quanto nas diversas esferas municipais, com destaque para o Partido do Trabalhador (PT), e as grandes mudanças no arcabouço jurídico federal também contribuíram para alimentar expectativas quanto as possibilidades de transformação socioespacial das cidades brasileiras, com as ZEIS assumindo um papel protagonista. É nas expectativas calcadas no potencial das ZEIS segundo construídas na trajetória da Reforma Urbana que os próximos subtópicos pretendem se debruçar.

2.1 As ZEIS na trajetória da Reforma Urbana

A ideia da Reforma Urbana no Brasil data da década de 60, quando foi formulada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em parceria a técnicos de diversas áreas e instituições estatais, com destaque para o Instituto de Aposentadorias e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE). Nesse período, o governo de João Goulart discutia acerca das Reformas de Base que consistiam numa agenda geral para o país visando uma transformação estrutural, percebida como medida essencial para lidar com os problemas urbanos, já bastante acentuados em decorrência das migrações campo-cidade e da histórica prática de *urbanização desigual* (MARICATO, 1997 apud FERREIRA, 2010) realizada em todo o território nacional. A estratégia era intervir de forma integrada em setores variados, tendo como prioridade os seguintes campos: educacional, fiscal, eleitoral, bancário, agrário e urbano, sendo o último uma das grandes novidades na época. A Reforma Urbana era definida como

“o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (SERRAN, 1976, p.56 apud AMORE, 2013, p.26, grifos do autor).

Seu conceito, assim como outras questões pertinentes à sua concretização, foram tratados pela primeira vez no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), ocorrido em 1963, evento reconhecido pelo meio acadêmico como “marco zero” do tema. Muitos dos princípios, pautas e propostas lá mencionados até hoje permanecem centrais em seu discurso: a habitação do direito fundamental, o limite do direito de propriedade e do uso do

solo, a desapropriação por interesse social e o recurso do plano para orientar as intervenções públicas e a participação popular (AMORE, 2013).

O segundo grande momento da luta pela Reforma Urbana viria somente vinte anos depois, na década de 80, quando o país passava por uma gradativa reabertura política após uma longa fase ditatorial. A ocasião solicitava uma agenda que orientasse os novos ditames da política urbana federal e contrapusesse seu passado. Assim, técnicos, acadêmicos, movimentos sociais e ONG's se reuniram, resgataram e aprofundaram a bandeira da Reforma Urbana com a divulgação, em 1983, do PL 775. O Projeto de Lei trabalhava sob três eixos principais – “a participação, a regularização fundiária e o controle sobre a propriedade” (AMORE, 2013, p37) – e trazia de novidade um arcabouço instrumental para munir o poder público de meios de intervir no espaço urbano e viabilizar a implementação dos preceitos defendidos no documento. Esse aparato até hoje se faz presente na legislação federal brasileira. Todavia, sua proposta socializante causou grande alvoroço em alguns setores mais conservadores da sociedade civil, como os setores imobiliários, a construção civil, os proprietários fundiários e os empresários de loteamentos. Dessa forma, o PL nunca saiu do papel (BRASIL, 2016).

Um novo esforço surge logo depois em 1985 com a criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O MNRU era definido como “uma importante base de articulação de movimentos e especialistas, que cumpria também um papel de formação” (AMORE, 2013, p.36) e construiu seu discurso retomando os três pilares fundamentais: a função social da propriedade, a regularização de assentamentos e a gestão democrática da cidade (BRASIL, 2016).

Com o pensamento consolidado e contando com o apoio de algumas grandes instituições e entidades profissionais como a Igreja Católica⁷ e novamente o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (BRASIL, 2016), o MNRU foi para a luta tanto nas ruas quanto nos espaços jurídicos até conquistar aquilo que seriam seus principais produtos: os artigos da política urbana da Constituição Federal de 1988 (182 e 183); sua regulamentação, treze anos depois, com o Estatuto da Cidade (2001), com destaque para as ZEIS; e os Planos Diretores Participativos. A luta pela democratização das cidades, iniciada há décadas, começava assim a dar seus primeiros frutos.

As ZEIS surgem embrionariamente nessa época, antes do Estatuto da Cidade, a partir de experiências marginais e pontuais em alguns municípios, destacando-se entre eles os casos pioneiros: Recife/PE, com a novidade da ZEIS (1983)⁸ e posteriormente da PREZEIS (Lei

7 O papel da Igreja Católica no período é destacado em Amore (2013) e Brasil (2016). A principal contribuição teria se dado com o documento Ação Pastoral e Solo Urbano, lançado em 1982, no qual tratava – entre outras questões – sobre a importância de se cumprir a função social da propriedade.

8 Belo Horizonte lançou seu zoneamento especial quase concomitante a Recife, em 1985, sendo portanto também um dos municípios pioneiros no emprego das ZEIS.

que prevê sua regulamentação, de 1987); e Diadema/SP, com a inovação das AEIS de áreas desocupadas (1994). Ambas iniciativas partiram de pressões dos movimentos sociais articuladas a governos locais emergentes de ideais progressistas, representantes do PT, contagiados pela nova conjuntura política que se apresentava mais favorável as causas populares. Os primeiros ensaios, formulados sob a base de tentativa e erro, foram utilizados para aprimoramento da ferramenta e, em alguns casos, chegaram a apresentar bons resultados quantitativos e parcialmente qualitativos⁹. O instrumento foi aos poucos amadurecendo e uma metodologia de emprego foi ganhando forma, levando outras cidades a aderirem as ZEIS e servindo como fonte para a construção do conceito do instrumento no âmbito federal. De fato, as ZEIS que aparecem listadas no Estatuto da Cidade e descritas em maiores detalhes nos materiais oficiais lançados *à posteriori* usaram como principais referências os casos de Recife e Diadema.

Dentro do conteúdo da Reforma Urbana as ZEIS abarcariam seus principais princípios, colocando-as assim ainda nos primeiros anos em posição de destaque nos discursos técnicos. Pela sua proposta, as ZEIS reconheceriam a diversidade de ocupações existentes, legitimando outras formas de viver e de morar através da inclusão da cidade ilegal à cidade legal, a partir da compreensão de que “os meios legais [e o mercado imobiliário formal] excluem a comunidade de baixa renda ao não oferecerem oportunidades residenciais viáveis financeiramente” (MATTOS, 2014, p.41). Condenaria a ociosidade de imóveis e edificações sob especulação – suscitadores de prejuízos socioespaciais e econômicos para a coletividade – e os redirecionaria para fins sociais. Abriria espaços de discussão onde os diferentes interesses e conflitos poderiam ser manifestados até se acordar, entre as partes envolvidas, as principais decisões que deveriam sair dali e serem aplicadas na cidade. Numa perspectiva futura também sinalizava para uma possibilidade de transformação da lógica de segregação e periferização da população de baixa renda ao redistribuir os investimentos públicos e buscar o equilíbrio dos ônus e bônus da produção do espaço urbano ao longo do território.

Não é por acaso que suas inúmeras possibilidades de aplicação levarão, nos primeiros anos do século XXI, a um otimismo generalizado por parte de diversos autores (FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

“Para Souza (2002), as ZEIS são importante instrumento para promover a ‘inversão de prioridades’, passando-se a investir na parte da cidade que nunca havia sido reconhecida pelo planejamento tecnocrático. Rolnik (2001) reconhece as ZEIS como o instrumento síntese das diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade, pois enfrentam os três

9 Em Recife, de 1983 a 1993 o instrumento não alavancou significativamente. Contudo, o período possibilitou um importante refinamento e estruturação da gestão de uma ferramenta que até então não possuía precedentes em qualquer política urbana municipal brasileira (NOBRE, 2004). Já em Diadema, de 1993 a 1997, 55% das AEIS de áreas desocupadas haviam sido adquiridas pelo município ou por movimentos de moradia e, entre 1994 e 2000, mais de 8 mil novas unidades haviam sido lançadas nestas poligonais (ROLNIK; SANTORO, 2013, p.11). Outros estudos, como Tsukumo (2002), também reforçam esse início bem-sucedido em Diadema, inclusive contando com exemplares de satisfatória qualidade arquitetônica e urbanística promovidas pela administração municipal, mas que com o passar dos anos foi se estagnando.

problemas-chave da questão urbana brasileira: *o combate à especulação imobiliária*, impedindo-se o remembramento de lotes e consolidando-se áreas de ocupação sob pressões do setor imobiliário formal; *a promoção de regularização fundiária* graças à flexibilização dos índices urbanísticos; a adoção de práticas de *gestão democrática e participativa* mediante a formação de conselhos locais que atuam nas diferentes fases de sua implementação” (SANTOS, 2015, p.92 – 93, grifos do autor).

Essas e outras expectativas atribuídas ao instrumento foram sistematizadas por Amore (2013).

“– Seria o **‘mais popular’ dos instrumentos** [...].
– Determinaria, ao menos indiretamente, **‘o lugar dos pobres na cidade’** [...].
– Como **instrumento de zoneamento** – mesmo se tratando de um Zoneamento Especial – teria caráter **‘autoaplicável’**.
– Permitiria a **associação com outros instrumentos antiespeculativos** previstos no Estatuto da Cidade [...].
– Contribuiria para o **barateamento do preço da terra** [...].
– Teria o potencial de fazer cumprir a **função social da propriedade** [...].
– Permitiria superar uma antiga e problemática ausência de **relação entre a política urbana e a política habitacional** [...].
– A demarcação de ZEIS em regiões urbanizadas e, principalmente, em regiões centrais, permitiria **reverter processos de periferização** [...].
– Teria o potencial do estabelecimento da **relação direta entre instrumento urbanístico e intervenção física** [...].
– Permitiria realizar em nível local e em relação de interesses imediatos – portanto mais facilmente apropriados pelos moradores – **a participação popular nos processos decisórios** [...]” (AMORE, 2013, p.07 – 09, grifos do autor).

Em suma, pode-se dizer que o instrumento preveria “realizar a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada, a convivência entre classes, [e] a participação nos processos decisórios sobre a intervenção na cidade” (AMORE, 2013, p.06).

Algumas dessas expectativas forma de fato logradas em municípios brasileiros, conforme observaram Denaldi (2013) e Rolnik e Santoro (2013): **(a)** a ampliação do banco de terras do poder público para produção de HIS; **(b)** o reconhecimento do direito à moradia e a redução das remoções forçadas; **(c)** a ampliação de terras a serem ofertadas no mercado; **(d)** a obtenção de escala de produção nos casos em que o instrumento foi combinado com

políticas habitacionais de financiamento à demanda, com destaque para o PMCMV¹⁰. Contudo, a maioria delas ou não foram concretizadas, ou o foram parcialmente, ou com o passar dos anos sofreram deturpações, não equivalendo qualitativamente ao engajamento em prol de sua implementação depositado pelos diversos atores sociais nas diferentes esferas governamentais. A prática de sua aplicação ou mesmo sua evolução dentro do aparato jurídico municipal tem apontado para distorções e limitações no alcance de seus objetivos, sejam aqueles declarados ou implícitos.

3 POR QUE NÃO É? OS PRINCIPAIS ENTRAVES DEPARADOS NAS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

São diversas as limitações atribuídas as ZEIS, podendo ser de natureza técnica ou política e sofrerem variações entre um e outro município. Embora não seja o foco do artigo, algumas das de ordem técnica merecem ser mencionadas por revelarem falhas na legislação que comprometem a eficácia do instrumento, mesmo se esse partisse de condições político-econômicas favoráveis. Tais falhas vão desde “buracos” no conteúdo do texto legal a premissas que contém paradoxos em seu cerne. A seguir propõe-se uma sistematização dos principais problemas desse tipo, sendo alguns apontados diretamente pela bibliografia consultada e outros desenvolvidos a partir de uma reflexão crítica da autora apoiada em bibliografias diversas.

3.1 Falhas técnicas e contradições conceituais

Nem o Estatuto, nem os manuais e cartilhas lançados *à posteriori* explicitam como deve ser o tratamento do instrumento pós-implementação, principalmente para a modalidade de ZEIS de Regularização. Em nível federal, a questão fica em aberto: Ser ZEIS seria uma condição temporária ou permanente?

Se temporária, poderia gradualmente retornar a sua condição de favela uma vez que a precariedade se faz presente em vários âmbitos, sendo o habitacional e o urbano somente dois dos componentes da fragilidade social total. Outra possibilidade seria o assentamento passar por um processo de gentrificação, pois sua regularização urbanística e inserção legal à cidade o inseriria no mercado (coordenada pelo mercado imobiliário formal), substituindo paulatinamente o perfil dos grupos sociais que ali moram (MAUTNER, 1999).

Se admitir sua permanência como ZEIS, entretanto, o poder público teria que investir numa constante manutenção dos equipamentos públicos e do padrão de urbanização, além de monitorar a qualidade da oferta habitacional para cada um dos assentamentos assim enquadrados (AMORE, 2013). Isso necessitaria da mobilização de um significativo volume de

10 As expectativas logradas elencadas acima foram retiradas da trajetória do instrumento nos seguintes municípios, respectivamente: **(a)** Diadema/SP e Santo André/SP (DENALDI, 2013), **(b)** Salvador/BA e favela do Jardim Edith/SP, **(c)** Taboão da Serra/SP e **(d)** São Paulo/SP (ROLNIK; SANTORO, 2013).

recursos humanos e financeiros ao longo de sucessivas gestões, algo pouco viável para a maioria dos municípios brasileiros. Destarte, a condição de “excepcionalidade” desses espaços também implicaria em dependência perene do poder público, dando margem para clientelismos e troca de favores.

A flexibilização dos índices é outra questão mal resolvida em sua essência. Se por um lado facilita a regularização de unidades construídas à margem da lei, diminuindo as remoções e reconhecendo outras tipologias domiciliares; por outro lado também possibilita a institucionalização dos “‘mínimos’ de bem-estar produzidos pela *espoliação urbana*¹¹, legitimando esses parâmetros” (LAGO, 2005 apud FERREIRA, MOTISUKE, 2007, p.13). A forma de morar da população marginalizada é em grande parte decorrente da exclusão socioeconômica a que é submetida, tendo que encontrar alternativas habitacionais – às vezes improvisadas – para sua sobrevivência, nem sempre satisfatórias no tocante ao conforto e salubridade ambiental. Portanto, partir desses parâmetros especiais para assegurar direitos constitucionais pode acarretar num grande custo a cidade e seus moradores, consolidando “subcidades” para “subcidadãos”. O instrumento ao criar dois padrões de cidades formais permitiria a integração mas não a inclusão da parcela mais pobre no espaço urbano, gerando ambientes estigmatizados, guetos deslocados de seu entorno onde impera a lógica do mercado (AMORE, 2013).

Outro ponto a ser destacado é que a ocupação espontânea e o mercado imobiliário informal ainda são as principais opções de acesso ao solo urbano para a população de mais baixa renda. As ZEIS como zoneamentos excepcionais e de intervenção prioritária, mesmo abarcando todos os seus tipos, tornam-se insuficientes para atender a cada demanda emergente com elevado grau de vulnerabilidade social. Partindo da lógica dos “vasos comunicantes” da provisão habitacional abordado por Maricato (2009), o descaso do mercado imobiliário formal e a inexpressividade estatal no atendimento a tal público-alvo implicaria na ampliação da informalidade. Logo, enquanto o padrão de funcionamento da engrenagem de produção e apropriação do espaço urbano não mudar, a reprodução da informalidade não cessará e novas ZEIS serão constantemente solicitadas, num eterno processo de “enxugar gelo”.

Ainda que se reconheça que existam muitas dificuldades de ordem técnica, conforme se tentou elencar, para diversos autores (AMORE, 2013; BRASIL, 2016; FERREIRA; MOTISUKE, 2007) são as de ordem política que revelam os maiores desafios e que provocam as maiores distorções, fragilizando sua aplicação. Assim, deter-se-á na apresentação e reflexão dos principais entraves políticos em torno do instrumento apontados pela academia. É importante ressaltar que aqui se trabalhará com os problemas mais recorrentes relacionados as ZEIS. Entretanto, eles não se aplicam necessariamente a todos os municípios, nem a todas as gestões. Ademais, existem diferenças profundas entre gestões

11 Kowarick (2000, p.22) define *espoliação urbana* como “a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta”.

de esquerda – como a petista – e outras no Brasil, ou mesmo dentro de um único partido, que não devem ser descartadas.

3.2 Entraves no meio jurídico e administrativo

As ZEIS não são autoaplicáveis, tais quais a maioria dos instrumentos constados no Estatuto da Cidade. Conforme a Lei nº 10.257/2001, cabe aos municípios regulamentá-las via plano diretor ou lei específica. Todavia, embora muitas prefeituras prevejam as ZEIS em seus planos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), poucos são aqueles que trazem sua regulamentação nesse mesmo documento (DENALDI, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007), postergando a tarefa para uma outra lei específica ou decreto. Em casos mais graves, sequer remetem a uma futura legislação ou delimita espacialmente o instrumento. O prazo para seu cumprimento, quando expresso na legislação municipal, é também frequentemente desobedecido pelos gestores e a ausência de sanções contribui para esse ser relegado (BRASIL, 2016). O próprio “tempo de implementação dos instrumentos previsto pelo Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2016 p.244) é questionado por Brasil (2016) e Ferreira e Motisuke (2007) por desconsiderar o período de uma gestão ou não corresponder à urgência de atendimento demandada pelas comunidades gravadas como ZEIS. Esse constante adiamento burocratiza o processo e prejudica tais famílias.

Dessa maneira, a “incorporação” do instrumento se dá principalmente no texto legal dos planos diretores mas não tanto na prática, tornando-se mais discurso do que realidade (AMORE, 2013). Em outras palavras, o instrumento muitas vezes se apresenta como secundário na política habitacional municipal (FERREIRA; MOTISUKE, 2007), não se configurando como um elo entre as políticas habitacional e urbana, como originalmente se previa ser; nem tampouco convergindo as ações e os recursos públicos aplicados no campo de interesse social, que continuam a ocorrer através de intervenções pontuais em resposta a demandas emergenciais, deslocadas do planejamento municipal. Isso foi agravado pós-PMCMV (a partir de 2009) pois, embora o programa tenha declarado em diversos momentos sua intenção de dialogar com as ZEIS¹², a não compactuação dos municípios com tal proposta fez com que os significativos recursos federais injetados na nova política habitacional fossem redirecionados para a construção de unidades fora dos limites das ZEIS, geralmente em áreas mais periféricas.

A exigência de várias etapas consecutivas articuladas por meio de uma “complexa engenharia de gestão” também contribuiria para estender em demasia sua execução (AMORE, 2013, p.124), aumentando as chances de não consolidação do instrumento em decorrência da descontinuidade das políticas públicas e da mudança dos quadros técnicos –

12 Lembrando que a Lei nº 11.977/2009, responsável por implementar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), era a mesma que trazia o conceito das ZEIS em nível federal (no entanto, com as modificações realizadas pela Medida Provisória nº 759/2016 isso já não é mais válido). Essa ideia de conectar o instrumento ao programa é também reforçada em cartilhas e publicações oficiais lançadas *à posteriori* pelo Ministério das Cidades, como: *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa, Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade* (2010).

quando terceirizados – entre uma gestão e outra (FERREIRA; MOTISUKE, 2007). Portanto, reinicializar-se-ia sua execução antes mesmo de conseguir finalizá-la.

3.3 Distorções em sua aplicação

Embora hajam muitos problemas de caráter conceitual e administrativo, conforme se apresentou, pela revisão bibliográfica sobre o tema se verifica que as maiores fragilidades envolvendo as ZEIS aparecerão no momento da sua aplicação. Ou seja, na passagem da lei à realidade. É nesse instante que muitos dos conflitos brotam e que a classe dominante consegue flexibilizar o instrumento, utilizando a própria legislação como artifício para torná-lo mais interessante para si – o que apontaria que a simples presença legal da ferramenta incomodaria esta classe. Os exemplos aqui são amplos e bastante diversos entre os municípios. A proposta do artigo não é sistematizar cada um desses casos mas sim apresentar os tipos de deturpações mais recorrentes.

O primeiro ponto a destacar seria a falta de padrão na definição de alguns conceitos – o que se considera HIS, o que se admite como vazio ou subutilizado, etc – e no estabelecimento dos índices. Dependendo do que for adotado, o resultado poderá ser mais ou menos satisfatório quanto a inclusão da população marginalizada e ao combate à especulação imobiliária (AMORE, 2013). Esse problema é mais recorrente e preocupante no tipo Vazio, segundo diversos autores, pois na do tipo Regularização geralmente se parte da realidade física de cada assentamento.

A “liberdade” de intervenção propiciada pelas áreas vacantes gravadas como ZEIS pode acabar por viabilizar a “aprovação de projetos que não seriam aprovados na cidade” (ROLNIK; SANTORO, 2013, p.20). É comum a consolidação de situações de precariedade urbana sob a alegação de adensamento da área para otimizar a ocupação do terreno, mais trazendo rentabilidade para o empreendedor do que qualidade de vida para os futuros moradores (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007; TSUKUMO, 2002). Quando isso não acontece – ou seja, assegura-se parâmetros construtivos e urbanísticos de qualidade – acabam atendendo a faixas sociais superiores a partir da ampliação do conceito de HIS (BORRELLI, 2015; TSUKUMO, 2002).

A definição do que se admite como subutilizado ou não utilizado e quais seriam as características que um terreno precisaria ter para poder ser assim enquadrado também aparece como de suma importância para o combate a especulação imobiliária. Dependendo dos critérios adotados, estacionamentos e edifícios abandonados em áreas centrais – onde há uma grande oferta de infraestrutura urbana (FERREIRA; MOTISUKE, 2007) - e terrenos de grandes latifundiários podem escapar de serem coagidos a cumprir uma função social, além de se perder uma ótima oportunidade de obter terra bem localizada para futuras provisões de HIS.

Outro ponto é a previsão do *mix* de usos e grupos sociais em um mesmo projeto de ZEIS. A priorização da produção para HIS, como se propõem as ZEIS, não implica em sua exclusividade. Já foi explicado que no momento da regulamentação do instrumento se deve definir a porcentagem a ser destinada para o uso popular e a porcentagem a ser destinada para os demais usos. Entretanto, não é incomum o aparecimento de polígonos completamente ou majoritariamente preenchidos por equipamentos urbanos ou, pior ainda, por empreendimentos de luxo, desvirtuando seu sentido original (AMORE, 2013; BORRELLI, 2015). O que surge inicialmente como tática para suprir possíveis deficiências em infraestrutura urbana e evitar a *guetificação*, torna-se uma forma de elevar a rentabilidade do empreendimento ou mesmo suprimir a oferta de HIS. Por outro lado, é justamente a possibilidade de atender a outros usos e faixas de renda o que muitas vezes atrai o interesse do promotor privado, cujo papel é ainda essencial para viabilizar financeiramente a operação. Todavia, há de se ressaltar que isso não é um consenso na academia, pois autores como Caldas (2009 apud BORRELLI, 2015) já afirma que tal *mix* mais afasta o interesse da iniciativa privada do que o atrai, ainda preferindo construir produtos separados voltados para diferentes públicos-alvo e em localizações distintas.

O uso de decretos e projetos de leis aprovados pós-plano diretor também são frequentes nos municípios brasileiros e tem ajudado na fragilização das ZEIS. O principal alvo vem sendo a modalidade de Vazio, provavelmente por poder interferir em fortes interesses fundiários, mas não se limita a ela. Casos como a extensão de privilégios – por meio da flexibilização dos índices – para empreendimentos HIS fora de ZEIS, ou o recurso da contrapartida – seja financeira, seja através da concessão de outros terrenos – a proprietários de terras em ZEIS que não querem construir HIS em seus domínios (BORRELLI, 2015) têm debilitado ainda mais a ferramenta que perde seus poucos atrativos e sua capacidade imperativa de lei. Muitos empreendedores que quiseram usufruir dos benefícios propiciados pelos investimentos massivos do PMCMV recorreram a tais medidas complementares para elevar seus ganhos e não necessitam do intermédio do instrumento. Ademais, a qualidade de “zona especial de intervenção prioritária” tem sido irrelevada nas intervenções municipais que continuaram a promover urbanização de núcleos de favelas fora de ZEIS de Regularização e construção de conjuntos habitacionais fora de ZEIS de Vazio (BORRELLI, 2015; NOBRE, 2004), intensificada nas situações em que o instrumento sequer foi regulamentado.

Por fim, embora o instrumento preveja que a ação deva ocorrer nos três eixos integrados – urbanístico, jurídico e social –, e por isso mesmo atraiu a atenção de entusiastas da Reforma Urbana desde a década de 80, na maioria das vezes isso não ocorre. A dimensão social é a mais prejudicada das três, vindo em segundo lugar a urbanística por demandar uma maior mobilização de investimentos e dedicação por um tempo prolongado. Contudo, a dimensão jurídica também tem suas dificuldades na hora de regularizar situações físicas complexas que ultrapassam o esquema básico da casa dentro de um lote. Assim, são comuns os casos de ZEIS parcialmente regulamentadas que acabam consolidando assentamentos de qualidade questionável ou não conseguindo assegurar todos os direitos constitucionais que se deveria, não diferindo muito do que já era praticado por algumas prefeituras nas décadas anteriores (AMORE, 2013; ROLNIK; SANTORO, 2013).

A maioria desses entraves – excepcionalizado o último – são enquadrados por Amore (2013) como mecanismos de “autossabotagem”, inseridos no texto legal visando “podar” a aplicação das ZEIS.

3.4 Entraves no processo participativo

A desvirtuação da participação popular, ou do que essa deveria ser, é outro fator que tem comprometido o alcance das ZEIS. Não somente dela, mas de todos os instrumentos urbanísticos que em seu conceito intentam intervir nos privilégios das classes dominantes. Ao levar a disputa inerente envolvida na produção e apropriação do espaço urbano (HARVEY, 1982) para um ambiente fechado “com pauta definida e hora marcada” (AMORE, 2013, p.254), compromete-se a natureza da participação. A militância outrora independente, levada por uma utopia social e de confronto político direto vai progressivamente adquirindo um vocabulário técnico, embasando seus argumentos numa racionalidade lógica – obtida através de um processo de capacitação instrumental – e negociando mudanças compatíveis a governabilidade de cada gestão. Essa transfiguração gradual, melhor relatada por Maricato (2011 apud AMORE, 2013), institucionaliza a luta de classes e esvazia os demais espaços de luta.

Algumas características comuns desses espaços são apontadas por Amore (2013) a partir da observação do Conselho Gestor de Heliópolis/SP, como as

“cooptações, fortalecimento de determinadas lideranças em detrimento de outras, acordos com o tráfico e com o crime organizado, apoios esporádicos, esvaziamentos dos espaços de negociação, falta de critérios claros e uniformes para a urbanização” (AMORE, 2013, p.242).

Há ainda casos mais extremos em que os Conselhos foram omitidos, permitindo a aprovação de empreendimentos sem estarem acordados pelos moradores da ZEIS (GATTI, 2015 apud BORRELLI, 2015). Ou casos em que as tomadas de decisão finais foram realizadas nos “bastidores”, com a presença de poucos atores sociais e uma predominância de membros da prefeitura ou ligados ao mercado imobiliário, sendo os espaços participativos apenas “elementos de fachada” visando o cumprimento de uma exigência legal.

Entretanto, tudo isso não é tão perceptível para a maioria dos envolvidos. O uso de uma “série de mecanismos oficiais de controle” (AMORE, 2013, p.43) contribui para camuflar o processo, tanto para pessoas leigas quanto para técnicos. Em gestões patrimonialistas elitistas, a “exibição para a população de planos já prontos, lindamente apresentados, tecnicamente complexos, em ‘audiências públicas’ em que muito se deixa falar, mas pouco se escuta” (VILLAÇA, 2005 apud FERREIRA, 2010, p.14) manipula e controla o caráter participativo, tornando tais espaços mais consultivos – ou mesmos informativos – do que

deliberativos. A “cegueira” dos defensores do instrumento chega ao ponto de transformar a disputa pelo direito à cidade em uma disputa pela implementação das ZEIS (AMORE, 2013), substituindo-se o fim pelo meio e perdendo-se o foco do objetivo inicial desses recintos.

Segundo Maricato (2011 apud AMORE, 2013), o problema não estaria na falta ou escassez de instâncias participativas, as quais teríamos em abundância, mas sim na qualidade delas. Logo, seria necessário rever a estrutura e o conteúdo desses espaços, a quantidade e representatividade dos membros que os compõe, além da previsão de outras modalidades de disputa social para torná-los lugares efetivamente participativos e adequados aos propósitos das ZEIS.

3.5 Entraves na questão fundiária

A eficácia do instrumento depende diretamente do equilíbrio de forças políticas entre os agentes produtores do espaço urbano. O “pacto social” exigido pelo plano diretor geralmente não representa de fato um acordo conjunto e igualmente consentido entre todos os atores envolvidos (AMORE, 2013). A resistência de setores do mercado imobiliário e de proprietários de terra quanto a proposta transformadora do instrumento pode comprometer sua eficácia (FERREIRA; MOTISUKE, 2007) ou mesmo inviabilizar sua aplicação, como o fizeram em momentos anteriores com o PL 775/1983 e com outras medidas socializantes vinculadas a temática da Reforma Urbana.

A burocratização, as distorções na aplicação do instrumento e a desvirtuação da participação popular, aspectos pontuados anteriormente, são reflexos dessa disputa desigual. Outras consequências são citadas por alguns autores a partir da observação da evolução do instrumento em diferentes contextos municipais: supressão e redefinição de perímetros de ZEIS por parte de empreendedores e vereadores (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007); delimitação de ZEIS em áreas com solo contaminado, ambientalmente frágeis ou com representação gráfica confusa, inviabilizando sua regulamentação (BORRELLI, 2015), etc. Até a ideia do “congelamento” temporário das áreas gravadas como ZEIS parece mais palatável para o empreendedor do que aceitar a ideia de produzir unidades de interesse social (AMORE, 2013), preferindo apostar na possibilidade de contornar sua condição numa futura gestão.

Embora o cumprimento da função social da propriedade seja uma exigência federal desde 1988, assim determinada pela Constituição, ainda há nas prefeituras um desconforto generalizado em impôr tal lei, numa sensação de “confisco” (AMORE, 2013, p.246) ou mesmo de estar “comprando briga” com os donos das terras. Sem imposição da lei e sem sanções pela permanência da ociosidade dos terrenos, os proprietários conseguem manter seus privilégios (MALVESE, 2015 apud BORRELLI, 2015) e as ZEIS não chegam a se configurar como uma “ameaça”. As comunidades e o poder público ficam “à mercê” de negociações com o dono da terra para avançar na aplicação do instrumento. A permanência da compra direta do terreno particular pelo justo valor do mercado – onerando o processo para o poder

público – e o recurso da desapropriação para ocupantes irregulares de terrenos, práticas observadas em algumas prefeituras (AMORE, 2013), revela a inversão de valores na hora de tratar da questão fundiária.

Complementando a constatação acima, o instrumento aponta não conseguir controlar a valorização imobiliária como se previa inicialmente. Segundo Borrelli (2015), esse controle é relativo e dependeria da localização de cada ZEIS. A partir do contexto de São Paulo, a autora identifica que nas ZEIS centrais se conseguiria frear a valorização mais do que nas ZEIS periféricas, onde ocorreria dinâmica oposta. Em compensação, no mesmo município as ZEIS centrais também teriam se mostrado mais estagnadas do que as periféricas (HIRATA; SAMORA, 2013 apud BORRELLI, 2015) que, por sua vez, tem atuado na ampliação de novas direções de crescimento e estendido as fronteiras de investimento para o mercado formal. Entretanto, a experiência mais recente de São Paulo (2013 – 2016) mostrou que, havendo uma predisposição do poder público, é possível fazer o controle da valorização imobiliária em terras dentro de ZEIS.

A paralisia do instrumento acompanhado do surgimento de novos vazios urbanos, esse último fruto de processos especulativos que parasitam na dilatação da malha urbana, tem levado a um aumento na concentração e improdutividade da terra em pleno século XXI. Apoiando-se nos dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e na fala do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Maricato, Ferreira e Leitão afirmam que

“Se em 2003, 112 mil proprietários detinham 215 milhões de hectares de terra, em 2010 eram 130 mil proprietários concentrando 318 milhões de hectares. Além disso, no mesmo período, o registro de áreas improdutivas cresceu mais do que o das áreas produtivas” (MARICATO; FERREIRA; LEITÃO, mimeografado, p.04).

Diante do exposto, verifica-se que o instrumento é frágil, facilmente maleável aos interesses das classes dominantes que, por vezes, se reapropriam ou adéquam os perímetros e textos legais segundo sua conveniência (AMORE, 2013). Assim, as ZEIS podem ter se tornado um “instrumento fetiche” (AMORE, 2013), pois a quantidade de condicionantes que necessitam ser favoráveis para sua plena aplicação torna-o inócuo e irrelevante no alcance do direito à moradia atrelado ao direito à cidade. Ou seja, o fato de ser ZEIS não garantiria a obtenção de todos os direitos constitucionais previstos e abarcados no discurso do instrumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PATRIMONIALISMO E A FRAGILIZAÇÃO DAS ZEIS

As distorções e limitações do instrumento, embora variem entre os municípios, apresentam padrões em comum que, na sua essência, são provocadas pela natureza patrimonialista de nosso Estado, presente há décadas na sociedade brasileira e ainda não superada. O patrimonialismo pode ser explicado, em breves palavras, como a imiscuição entre o público e o privado retratado através da instrumentalização do Estado e consolidada historicamente. Trata-se do uso do aparato público para beneficiar ou manter os privilégios de um ou poucos grupos sociais em detrimento da coletividade. Geralmente esses grupos possuem elevado poder aquisitivo que se reflete em poder político e influencia diretamente as tomadas de decisão dos órgãos administrativos (FERREIRA, 2010; MARICATO; FERREIRA; LEITÃO, mimeografado). No Brasil, o poder – tanto econômico quanto político – será representado pela propriedade da terra, seja rural ou urbana, tornando-a um verdadeiro engodo para a democratização dos acessos e usos nas cidades (MARICATO, 1999; MARICATO; FERREIRA; LEITÃO, mimeografado).

Assim, a natureza patrimonialista do Estado e da sociedade brasileira criam obstáculos que fragilizam as ZEIS. Não obstante haja uma mobilização de recursos humanos e financeiros apoiada por calhamaços de documentos com peso jurídico, as ZEIS – como instrumento jurídico-urbanístico isolado – se apresentam débeis e impotentes para ultrapassar barreiras maiores de cunho fundiário e político. Nem mesmo a existência de exemplos parcialmente bem-sucedidos de sua aplicação em alguns municípios brasileiros, como Santo André, Diadema, Taboão da Serra e mais recentemente São Paulo, implicaria na possibilidade remota de expandir esse desempenho para todo o país e prolongá-lo por um longo período de tempo. Vale lembrar a estratégia usada pela classe dominante para se manter no poder, assim retratada nas palavras de Costa (1988)

“Essas elites, para se manterem no poder, fazem concessões aos outros setores da sociedade. Assim, evitam tensões sociais e manifestações de violência por parte da população mais explorada. Cedem algumas pressões e criam também instrumentos que ‘prometem’ a solução dos problemas mais graves. Iludem por mais algum tempo esta população, dando a impressão do Estado distributiva” (COSTA, 1988, p.51).

Todavia, apesar dos entraves generalizados apontados e da/s questões políticas inerentes à conformação da sociedade brasileira, o alcance do instrumento ainda dependerá fortemente das gestões, da diferença de poderes políticos e dos contextos sociopolíticos em que esse é aplicado. Diadema e Taboão da Serra, por exemplo, são municípios de porte médio, com população inferior a um milhão de habitantes, sendo mais fáceis de se contornar conflitos que possam eventualmente surgir. Santo André já apresenta um histórico de práticas de regularização de favelas, o que facilitou a incorporação do

instrumento. São Paulo, por sua vez, teve com a gestão de Fernando Haddad (2013 – 2016) a disponibilização de 1.260.084,69m² para habitação social, rendendo a previsão da construção de 11.554 unidades habitacionais em 83 empreendimentos, somente possível pelo diálogo da política habitacional com a política urbana tendo as ZEIS como mediadora. A duplicação de áreas demarcadas como ZEIS aliada a destinação de 30% dos recursos do Fundurb (Fundo de Desenvolvimento Urbano) para a desapropriação de terrenos, obtidos através de pagamentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, viabilizou logisticamente a operação (SÃO PAULO, 2016). Portanto, há sempre a necessidade de se relativizar as fragilidades atribuídas ao instrumento. As ZEIS serão muito influenciadas pelos condicionantes presentes de cada lugar, variáveis segundo o momento analisado.

REFERÊNCIAS

BRASIL, *Lei nº 9.785*, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília: Congresso Nacional, 1999.

_____. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Brasília: Senado Federal, 2004, reimpressão.

_____. *Lei nº 11.977*, de 7 de julho de 2009. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de Vazios Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!* Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. *Medida Provisória nº 759*, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2016.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Habitação. *Habitação: entidades*. São Paulo: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), 2016.

AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2013.

BORRELLI, Julia. *O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo*. São Paulo: USP, 2015. Relatório final de Pesquisa de Iniciação Científica do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2015.

BRASIL, Amíria. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2016.

COSTA, Maria Clélia. *Cidade 2000: expansão urbana e segregação socioespacial em Fortaleza*. São Paulo: USP, 1988. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade de São Paulo, 1988.

DENALDI, Rosana. *Zonas Especiais de Interesse Social: balanço da aplicação do instrumento em Santo André (SP)*. XV Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Recife: 2013.

_____. *Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”*. In: Oliveira, Francisco; Braga, Ruy; Rizek, Cibele. *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

_____. *Instrumentos urbanísticos*. In: Instituto Cultiva; Escola de Governo de São Paulo (org.). *Dicionário da gestão democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

FERREIRA, João; MOTISUKE, Daniela. *A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial*. In: Bueno, Laura; Cymbalista, Renato. *Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento*. São Paulo: Annablume, 2007.

- FREITAS, Clarissa. Lutando por planejamento pela primeira vez em Fortaleza. Tradução: Giovanna Duarte Almeida. [S.l.]: *Progressive Planners*, nº 204, 2015.
- HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução: Flávio Villaça. [S.l.] *Espaços & Debates*, nº 06, 1982.
- KOWARICK, Lucio. Produção do espaço urbano e lutas sociais. In: Kowarick, Lucio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- MARICATO, Ermínia. *A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades*. Petrópolis: Cultura Vozes, vº 93, nº 06, 1999.
- _____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo: PUCSP, vº 21, 2009.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João; LEITÃO, Karina. Onde o arcaico ainda dá as cartas: notas sobre a questão fundiária no Brasil no início do século XXI. In: Maricato, Ermínia; Leitão, Karina; Ferreira, João. *O nó da terra*. São Paulo: LabHab-FAUUSP, mimeografado.
- MATTOS, Fernanda. *Redesenhando vazios industriais: proposta geral de requalificação urbanística das ZEIS de Vazios Urbanos da Av. Francisco Sá, em Fortaleza/CE*. Monografia do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Fortaleza: UFC, 2014.
- MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: Deak, Csaba. Schiffer, Sueli. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.
- NOBRE, Tatiana. *Habitação e meio ambiente como política urbana: estudo das Zonas Especiais de Interesse Social em áreas de proteção aos mananciais*. Monografia do Programa de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2004.
- ROLNIK, Raquel. SANTORO, Paula. *Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo*. Quito: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana, 2013.

SANTOS JR., Orlando; MONTANDON, Daniel. Síntese, desafios e recomendações. In: Santos Jr., Orlando; Montandon, Daniel. *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, Elizete. *Produção do espaço, habitação e circuito imobiliário em Fortaleza/CE: temporalidades e especialidades no eixo sudeste de valorização da metrópole*. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Geografia. Fortaleza: UFC, 2015.

TSUKUMO, Isadora. *Produção de habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema – SP*. Monografia do Programa de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2002.