

DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

CHALLENGES FOR STRENGTHENING SPECIAL AREAS OF SOCIAL INTEREST

Carolina Ferreira Silva*

Daniel Gaio**

SUMÁRIO: Introdução. 1 Histórico normativo das ZEIS. 2 Distorções e propostas de fortalecimento das ZEIS. 2.1 Distorções nas ZEIS. 2.2 Medidas que reforçam o papel das ZEIS. Conclusões.

RESUMO: As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) surgiu como resposta do campo institucional aos graves conflitos sociais nas grandes cidades brasileiras. Estabelecer parâmetros urbanísticos que somente são compatíveis com a moradia social e a prioridade de intervenção pública em programas de regularização fundiária foram avanços importantes para as comunidades inseridas em ZEIS. Ao mesmo tempo em que se fortaleceu o marco regulatório com leis federais e a ampliação das ZEIS para as áreas vazias — incluindo-se os prédios —, a flexibilização urbanística produziu espaços sem qualidade ambiental e urbana. Além disso, os programas de urbanização voltaram a naturalizar as remoções forçadas, descaracterizando em muitos casos a configuração jurídica e conceitual das ZEIS.

Palavras-chave: ZEIS. moradia social. cidadania. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

ABSTRACT: *The Special Areas of Social Interest (ZEIS) emerged as a response from the institutional field to the serious social conflicts in large Brazilian cities. Establishing urban parameters that are only compatible with social housing and the priority of public intervention in land regularization programs were important advances for communities inserted in ZEIS. At the same time that the regulatory framework was strengthened with federal laws and the expansion of the ZEIS to empty*

*Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Foi integrante do grupo de pesquisa e extensão RE-HABITARE da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como bolsista de iniciação científica (CNPq) sobre Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Técnica em Meio Ambiente pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG).

** Professor Adjunto IV na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1994), Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa (2003) e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2010), com estágio de doutoramento na Università di Bologna. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE, do CNPq. Tem experiência nas áreas de Direito Urbanístico, Direito Ambiental e Direito Constitucional.

Artigo recebido em 03/06/2020 e aceito em 26/07/2021.

Como citar: SILVA, Carolina Ferreira; GAIO, Daniel. Desafios para o fortalecimento das zonas especiais de interesse social. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 24, n. 40, p. 77-91, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

areas — including buildings —, urban flexibility made spaces without environmental and urban quality. In addition, urbanization programs once again naturalized forced evictions, in many cases de-characterizing the legal and conceptual configuration of the ZEIS.

Keywords: ZEIS. social housing. citizenship. City Statute. Master Plan.

INTRODUÇÃO

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2015), estima-se que 9,3% da população brasileira estejam vivendo em situação de déficit habitacional. Não apenas por razões orçamentárias, mas principalmente por decisões de natureza política, a demanda sempre foi muito maior que o financiamento e construção de moradias para os mais pobres. Isso não mudou inclusive nos dois momentos em que houve maior volume de investimentos públicos em moradia; no primeiro (anos 1960 a 1980), o Banco Nacional da Habitação (BNH) priorizou financiar moradias para a classe média alta, ou seja, destinando recursos para quem teria condições de pagar (BONDUKI, 2017); no segundo momento, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) entregou 4,3 milhões moradias entre maio de 2009 e julho de 2019 (ANTUNES, 2019), mas o *boom* imobiliário ocasionado pelo crescimento econômico e o processo especulativo agravado pela localização dos conjuntos habitacionais ocasionaram o aumento do aluguel, elevando também o déficit habitacional¹.

A impossibilidade de comprar uma casa ou de pagar aluguel pelas camadas de mais baixa renda, bem como a fragilidade dos programas de provisão habitacional levaram parcela significativa da população brasileira à informalidade (ABRAMO, 2007, p. 27). Esta condição é histórica e permanece presente na organização das cidades e reflete as políticas urbanas excludentes que moldaram o espaço urbano no Brasil. Frente a esta realidade, caberia pensar em meios para reverter essa exclusão associando meios de urbanizar e legalizar essas áreas na informalidade, bem como produzir moradias para atender comunidades, que sem outras saídas, se viram obrigadas a ocupar terras para morar (MARICATO, 2003, p. 163).

O grave problema da moradia nas cidades brasileiras e a insuficiência das políticas públicas centradas na produção de unidades habitacionais propiciou uma inovação quanto às respostas institucionais: a inserção no zoneamento urbano da tipologia Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Ou seja, em um contexto em que parcelas significativas da cidade são assentamentos informais de baixa renda desprovidas de reconhecimento jurídico e invisibilizadas quanto aos processos de

¹ Mais dados acerca deste processo podem ser consultados em Rodrigues; Castro, 2019.

urbanização, o referido instrumento passou a ser visto pelas comunidades como uma esperança em também fazer parte da cidade em que moram.

Embora esse tenha sido o imaginário das comunidades que se beneficiaram pela inclusão no zoneamento, não faltaram dificuldades para implementar a legalização da posse e o processo de urbanização e integração ao conjunto da cidade. Diante de um século marcado por intensa urbanização no Brasil, os assentamentos informais de baixa renda se tornaram a principal forma de moradia popular, fruto da histórica desigualdade de distribuição de terra e renda no país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 09).

O presente trabalho tem por objetivo analisar o marco regulatório da criação das ZEIS, identificar as distorções ocorridas ao longo do tempo, mas também propor medidas que possam fortalecer este instrumento. Quanto às vertentes metodológicas de pesquisa, o trabalho é de natureza crítico-metodológica, pois compreende o Direito como uma rede complexa de linguagens e de significados, adotando-se a investigação jurídico-propositiva — com especial atenção para os aspectos regulatórios.

1 HISTÓRICO NORMATIVO DAS ZEIS

Um pouco antes das primeiras previsões legais sobre as ZEIS já se constata uma mudança no paradigma em relação aos assentamentos informais de baixa renda. Uma diferente perspectiva pode ser percebida no Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitação (PROMORAR), criado pelo BNH em 1979 e que se tornou um marco para a mudança de mentalidade que pregava a remoção dos assentamentos informais, pois o programa financiava projetos que mantinham as comunidades nas próprias áreas promovendo melhorias locais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 09). Também em outras esferas estatais ocorreu uma mudança de política, como é caso do governo de Minas Gerais que nessa época estabeleceu políticas de urbanização e legalização da posse da terra (GUIMARÃES, 1992, p. 14).

Igualmente pode se considerar como precedente das ZEIS a previsão de lotes diferenciados para loteamentos destinados a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social (art. 4º, Lei 6.766/79). Apesar da referida normativa não abranger os assentamentos informais de baixa renda, encontra-se aqui o embrião do que posteriormente será a segunda etapa de qualificação urbanística das ZEIS, isto é, a definição de parâmetros urbanísticos especiais para as moradias/construções.

As ZEIS² surgem no início dos anos 1980 em um contexto de acirramento dos conflitos sociais e de progressiva perda de legitimidade das instituições públicas. Aumentou-se a pressão social para que fosse interrompida pela histórica política de remoção dos pobres (LIBÂNIO, 2016, p. 206), ora porque se tornaram valorizadas e atraentes ao mercado imobiliário e ou porque sempre foi mais fácil ao Poder Público executar obras públicas onde existem pobres, pois o custo econômico (indenizações) sempre foi baixo. Como acentua Libânio,

(...) a visão dominante, bem como a orientação dentro do poder público, passa a ser a da necessidade de se reconhecer esses territórios como parte integrante da cidade, que deveriam ser consolidados tanto do ponto de vista urbanístico quanto jurídico. De fato, é possível afirmar que houve avanços significativos nesse período com a mudança de paradigmas nas políticas públicas para favelas. Ao contrário, das visões remocionistas, higienistas e civilizatórias até então em voga, construiu-se com o apoio da igreja e a mobilização dos movimentos sociais, uma visão da importância de se manter as famílias em seu local de moradia, garantindo o direito de permanência (regularização fundiária) e melhorando as condições de vida nesses locais (urbanização) (2016, p. 207).

Portanto, a criação das ZEIS provoca uma mudança de paradigma na relação do Estado com os assentamentos de baixa renda, inicialmente congelando iniciativas de remoção, com a promessa de em um momento posterior viabilizar a sua urbanização e legalização da terra.

A primeira iniciativa legislativa municipal das ZEIS ocorreu em Belo Horizonte (BH) com a edição da Lei 3.532/83, com a autorização para a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), e também para a demarcação das áreas das favelas pelo Poder Executivo dos “Setores Especiais 4”, o que veio a acontecer por meio do Decreto 4.762/84.

Alguns meses depois o município do Recife passou a adotar expressamente a terminologia ZEIS³ (art. 14, Lei 14.511/83), ainda que este zoneamento tenha deixado de abranger centenas de assentamentos informais de baixa renda. Após intenso processo de mobilização social, a regulamentação e ampliação deste instrumento/zoneamento ocorre em 1987 com o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse

² Alguns municípios utilizam a terminologia Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), ora como sinônimo de ZEIS, ora com uma de suas modalidades.

³ Caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana.

Social (PREZEIS) (Lei 14.947/87), tornando-se referência para outros municípios brasileiros (MIRANDA; MORAES, 2007, p. 417).

Já sob a égide da Constituição Federal de 1988, outros municípios passaram a incorporar o referido instrumento, alguns deles inovando ao classificarem também os vazios urbanos como ZEIS. É o caso de Diadema (SP), que aprovou a delimitação de áreas vazias ou subutilizadas — intituladas AEIS 1 — como de interesse social no seu Plano Diretor (Lei Complementar 25/94). Em sua Lei de Uso do Solo (Lei Complementar 50/96), cerca de 80% do território municipal estava demarcado como AEIS 1, fato este que facilitou a compra de terrenos por parte dos movimentos sociais, associações e cooperativas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 11).

No cenário federal, surge em 1993 o Programa Habitar-Brasil, que em 1999 ganharia a parceria de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 10). Em 1999, o instrumento foi citado pela primeira vez em uma normativa federal quando a Lei 9.785/99 alterou a Lei 6.766/79 (art. 2º, §6º), e estabeleceu os requisitos básicos de infraestrutura para parcelamento do solo inserido em Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS).

Igualmente o Estatuto da Cidade⁴ (Lei 10.257/01) expressamente previu as ZEIS ao nominá-lo como instrumento da política urbana (art. 4º, v, alínea “f”). Esse fato, conjugado à obrigatoriedade de aprovação de planos diretores (art. 41), colaborou para que houvesse um substancial aumento dos municípios brasileiros a adotar as ZEIS⁵. Devido ao caráter principiológico das “diretrizes” de política urbana do Estatuto da Cidade (MEDAUAR, 2005), adota-se aqui o entendimento de que, se houver assentamento informal de baixa renda, o município tem o dever de estabelecer normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação (art. 2º, XIV, Lei 10.257/01), cuja aplicação se enquadra perfeitamente no zoneamento por meio das ZEIS⁶.

O Estatuto da Cidade passou a conter outros dois dispositivos vinculativos às ZEIS a partir das modificações realizadas pela Lei 12.608/12. Em uma delas, o plano diretor deverá realizar demarcação

⁴ Recorda-se que no anterior foi aprovada a Emenda Constitucional 26/00, que passou a considerar o direito à moradia como direito social fundamental (art. 6º, caput, Constituição Federal).

⁵ No período de 2005 a 2009 o número de municípios com ZEIS passou de 672 em 2005 para 1799 em 2009, o que representa um incremento de 168%. Cf. Santos Junior; Montandon, 2011, p. 31.

⁶ No mesmo sentido dispõe o art. 5º, V, da Resolução Recomendada 34/05 do Ministério das Cidades.

de ZEIS se houver assentamentos irregulares nos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 42-A, V, Lei 10.257/01). Na segunda hipótese, impõe-se que a ampliação do perímetro urbano seja acompanhada de a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de ZEIS quando o uso habitacional for permitido (art. 42-B, V, Lei 10.257/01).

Outra normativa federal que trata das ZEIS é a Lei 11.977/09, que não apenas estabeleceu a demarcação como ZEIS como uma das possibilidades de regularização fundiária de interesse social (art. 47, VII, “b”), mas também porque definiu um conceito jurídico para a referida modalidade de zoneamento (art. 47, V)⁷. Os dispositivos referentes à regularização fundiária foram alterados pela Lei 13.465/17, mas que manteve as suas características básicas: i) proteção da população de baixa renda; ii) regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 18). Nota-se que há uma similaridade entre este conteúdo e aquele estabelecido pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, XV, Lei 10.257/01), o que reforça a ideia de que as ZEIS é o zoneamento mais adequado para implementar as normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação para assentamentos informais de baixa renda.

2 DISTORÇÕES E PROPOSTAS DE FORTALECIMENTO DAS ZEIS

2.1 Distorções nas ZEIS

Um primeiro aspecto a ser observado diz respeito à flexibilização dos parâmetros urbanísticos nas ZEIS. Não restam dúvidas de que a manutenção dos padrões construtivos locais e a sua legalização em assentamentos informais de baixa renda requer a adoção de parâmetros urbanísticos especiais, conforme dispõe o Estatuto da Cidade (art. 2º, XIV, Lei 10.257/01). Por outro lado, a ideia de flexibilização — que é necessária para as áreas ZEIS consolidadas — tem ocasionado problemas nas ZEIS de áreas vazias, pois reproduzem “padrões de periferia”, gerando espaços sem qualidade

⁷ 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.

ambiental e urbana (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 30). Portanto, diante da ideia de simplificar o trabalho nestas zonas especiais, as intervenções locais podem não corresponder à demanda em termos de saneamento, circulação, iluminação, entre outras dos que ali vivem. Nesse caso, não existe integração com a cidade. Gera-se uma armadilha na qual “as ZEIS institucionalizam os mínimos de bem-estar produzidos pela espoliação urbana, legitimando esses parâmetros dentro e fora dos espaços marginalizados” (LAGO, 2005, p. 33).

Outro risco às ZEIS são as intervenções podem vir sob a figura de grandes projetos, que alteram toda uma dinâmica de vida local. Grandes vias que cortam comunidades; obras de contenção que, mesmo que se façam necessárias, não são conduzidas da maneira ideal; prédios sem inserção urbana. Como afirma Libânio,

[...] faz-se necessário refletir que, de fato, tanto no Brasil quanto em escala mundial, as práticas remocionistas não foram totalmente eliminadas, em nome de uma suposta tendência urbanizadora das comunidades periféricas. O que se vê é que ambas as posturas convivem no tempo e mesmo no espaço e alternam-se de acordo com os interesses da vez (2016, p. 209).

Cabe destacar que esses processos de remoção velada ocorrem com baixa participação da comunidade na tomada de decisão sobre as intervenções a serem realizadas. “Muitas vezes a população é somente chamada para validar decisões que já foram tomadas, sem consulta prévia ou consideração de suas prioridades ou sugestões” (LIBANIO, 2016, p. 211). Assim, fica mais explícita a intenção de invisibilização desses territórios existentes, e de não integrá-las ao tecido urbano.

Uma das formas mais indicadas para que o acesso a equipamentos e serviços públicos possa ocorrer de modo mais igualitário é a aplicação das ZEIS em áreas vazias. Diferentemente das ações de regularização em áreas já consolidadas na cidade, que surgiram de maneira espontânea em função da ausência de políticas públicas que os insiram nos limites formais da cidade, as ZEIS de áreas vazias se originam de iniciativas públicas em reservar áreas para uso habitacional.

Entretanto é baixa a adesão do instrumento pelos municípios que incluíram as ZEIS nos Planos Diretores (cerca de 80%), já que a maior parte deles utilizou apenas em áreas já consolidadas (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 38)⁸. Não se pode esquecer que o problema

⁸ Ferreira e Motisuke (2007, p. 53) justificam esse cenário em função da pressão do mercado imobiliário e proprietários de terra no processo de demarcação dessas áreas que

de moradia vai além das intervenções ligadas à regularização fundiária e urbanização, mas também abrange outras situações fáticas: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados⁹.

No caso de Belo Horizonte, por exemplo, observa-se que as ações ligadas às ZEIS estão mais concentradas nas zonas ocupadas do que em áreas vazias, a começar pela própria conceituação do instrumento de fato está relacionada a assentamentos consolidados (art. 96, Lei 11.181/19). As AEIS 1, por sua vez, são as áreas vazias ou subutilizadas, onde há interesse de implantar habitação de interesse social (art. 105, Lei 11.181/19). Contudo, estas áreas estão delimitadas nas regiões mais periféricas da cidade (SILVA; GAIO, 2019, p. 15).

Assim, coloca-se o desafio em se garantir a sua localização em áreas que tenham bom acesso a serviços e equipamentos públicos. Essa questão se conecta diretamente às políticas públicas de moradia social, pois tradicionalmente no Brasil a ocupação desses espaços é pautada por uma estratégia econômica vantajosa de terras baratas nas bordas urbanas (ROLNIK; NAKANO, 2009). Este tipo de moradia não está integrado à cidade, já que a inclusão social das populações beneficiadas pode ser questionada. Como aponta Rolnik:

[...] os empreendimentos para faixa 1 concentram-se claramente em periferias mais afastadas, próximas às margens das cidades, em lugares que não são apenas distantes dos territórios privilegiados, mas que também são homogêneos do ponto de vista social. Se o programa passou a atingir uma camada da população que historicamente não era atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no lugar tradicionalmente ocupados por esta população nas cidades, reproduzindo o padrão periférico (2016, p. 247)¹⁰.

Ademais, a padronização de unidades — característica chave dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida — que contribui para uma construção célere dos conjuntos acaba por reproduzir edificações de baixa qualidade e sujeitas a patologias construtivas. Novamente, a ideia de flexibilização de parâmetros que culminam em espaços de baixa não cumprem função social alguma nas cidades, mas que são mantidas para especulação.

⁹ Para informações sobre a metodologia do déficit habitacional, ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015.

¹⁰ Faixas 1 e 2 são aquelas com renda de até três salários mínimos e que foram sorteados dentre os inscritos no programa ou foram indicados para o local após algum processo de remoção por área de risco.

qualidade se repete também nas ZEIS de áreas vazias, nesse caso uma estratégia exclusivamente mercadológica.

2.2 Medidas que reforçam o papel das ZEIS

Embora a ZEIS seja considerada um dos principais instrumentos urbanísticos relacionados à concretização do direito à moradia adequada, incluindo-se a relevante função de em tese proteger os moradores de processos de remoção forçada, atualmente o instrumento tem sido progressivamente esvaziado, exigindo-se medidas que possam reforçar o seu papel de mudança da organização socioespacial nas cidades, dentre eles:

- Demarcar como ZEIS os vazios urbanos e imóveis vazios ou subutilizados, associando-o aos demais instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade — Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo, direito de preempção — para a concretização do Princípio da Função Social da Propriedade nas cidades (AMORE, 2013, p. 260);

- Obrigar os empreendimentos novos a adotar um percentual de unidades a serem cedidas para habitações de interesse social (HIS), de modo semelhante à Cota de Solidariedade prevista pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (art. 111, Lei 16.050/14), gerando espaços mais diversificados e menor segregação socioespacial no território;

- Garantir que seja cumprida a progressividade na efetivação da regularização fundiária de áreas ZEIS conforme determina o art. 2º, I do Dec. 591/92, cuja normativa promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

- Proibir quaisquer alterações dos parâmetros de uso e ocupação do solo que possam gerar processos de gentrificação/remoção;

- Condicionar as melhorias urbanísticas e ambientais à permanência dos moradores na área ZEIS, sendo que eventuais remoções devem ser acompanhadas de reposição de moradia no interior do seu perímetro, garantida a participação dos afetados nos processos decisórios;

- Promover apoio técnico para os governos municipais, em especial os de cidade de pequeno e médio porte que ainda possuem dificuldade em assimilar os procedimentos relacionados aos instrumentos urbanísticos e planos diretores (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 49), para implementação e regularização das ZEIS em seus territórios;

- Fortalecer o processo participativo na instituição das ZEIS nos municípios, bem como na definição de ações a serem realizadas dentro dessas áreas enquanto instrumento democrático e intimamente ligado ao direito à moradia nas cidades;

CONCLUSÕES

Nota-se que as ZEIS surgiram como instrumento de grande potência para a promoção do acesso à terra, moradia adequada e direito à cidade para as populações mais pobres. Fruto de intensa movimentação popular, as ZEIS assumiram o papel de instrumento estruturador da realidade urbana, permitindo que áreas ignoradas pelo Poder Público pudessem ser reintegradas ao mapa oficial das cidades brasileiras.

Entretanto, seja pela dificuldade financeira, despreparo técnico, ausência de participação ou dissociação entre o estipulado democraticamente e o praticado, constata-se nos últimos anos um processo de esvaziamento das ZEIS. Para além dos problemas de gestão, há ainda a resistência em demarcar as ZEIS nas áreas centrais, de modo a possibilitar a concretizar a função social da propriedade de lotes e prédios vazios por meio da moradia social, perseverando um modelo de exclusão socioterritorial.

As medidas adotadas até aqui ainda não foram suficientes para mudar a realidade das populações mais pobres, ainda distantes dos espaços verdadeiramente dotados de infraestrutura e serviços. O que se nota é a inversão no propósito de aplicação do instrumento, que ao invés de assegurar a garantia de posse e integrar territórios à “cidade formal”, permanecem invisibilizados ou foram capturados para o benefício do capital. Isso se dá principalmente em vista das carências ainda presentes nas áreas que já receberam intervenções urbanas, mas que posteriormente sofreram processos de estagnação, além da morosidade da regularização fundiária.

Apesar de todos os retrocessos, as ZEIS possuem grande potencial para viabilizar cidades mais justas, principalmente quando aplicada em associação com os demais instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, garantindo-se que a moradia social nas áreas centrais seja prioridade das agendas urbanas municipais.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 9, nº 2, p. 25-54, nov. 2007. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 28 abr. 2020.

AMORE, C. S. **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. São Paulo: FAUUSP (Tese de Doutorado), 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/pt-br.php>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ANTUNES, L. **Minha Casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras**, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#resultados-alcancados>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei 3.532, de 06 jan. 1983**. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto 4.762, de 10 ago. 1984**. Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei 11.181, de 08 ago. 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 7ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. **Lei 6.766, de 19 dez. 1979**. Lei Federal de Parcelamento do Solo. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto 591, de 06 de jul. 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 9.785, de 29 jan. 1999.** Altera a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9785.htm. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 jul. 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 11.977 de 07 jan. 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 23 abr. 2019.

DIADEMA. **Lei Complementar 25, de 25 jan. 1994.** Institui o Plano Diretor do Município de Diadema, dispondo sobre diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10002594. Acesso em: 27 dez. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil (2015).** Belo Horizonte: FJP, 2018, p. 31. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em: 22 jan. 2020.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Org.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007, p. 33-58.

GUIMARÃES, M. B. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. **Revista Análise & Conjuntura,** Belo Horizonte, vol. 7, nº 02 e 03, p. 11-18, maio-dez. 1992.

LAGO, L. C. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. Salvador: **ENA-ANPUR**, 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/114>. Acesso em: 11 fev. 2019.

LIBÂNIO, C. A. O fim das favelas? Notas sobre planejamento urbano participação cidadã e remoção de famílias de Belo Horizonte. In: LIBÂNIO, Clarice de Assis (Org.). **Favelas e periferias metropolitanas: exclusão, resistência, cultura e potência**. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016, p. 203-219.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, vol. 17, nº 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

MEDAUAR, O. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, Daniel (Org.). **Temas de direito urbanístico 4**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: MPSP, 2005, p. 15-23.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para regulamentação e implementação das zonas especiais de interesse social – ZEIS em vazios urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução Recomendada 34, de 01 jul. 2005**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Antac, 2007, p. 414-435.

RECIFE. **Lei 14.511, de 17 jan. 1983**. Define diretrizes para uso e ocupação do solo, e dá providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1452/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias?q=lei+14511>. Acesso em: 27 dez. 2019.

RECIFE. **Lei 14.947, de 30 mar. 1987**. Cria o plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947/>. Acesso em: 27 dez. 2019.

RODRIGUES, T. B. M.; CASTRO, C. M. P. O “saldo” do direito à moradia nos anos de MCMV: os desafios do ônus excessivo com aluguel. **Anais XVIII ENAMPUR 2019**. Natal: EDUFRN, 2019, p. 01-20. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1456>. Acesso em: 22 jan. 2020.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROLNIK, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. In: ROLNIK, R; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Pólis, 1997, p. 07-09.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. In: **LE MONDE Diplomatique Brasil**, 05 mar. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 23 abr. 2019.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras**: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

SÃO PAULO. **Lei 16.050, de 31 jul. 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei 13.430/2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 26 dez. 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56.

SILVA, C. F.; GAIO, D. As Zonas Especiais de Interesse Social na prática: avanços e limites do instrumento em belo horizonte. In: **Anais do 5º Fórum HABITAR 2019**: habitação e desenvolvimento sustentável. Belo Horizonte: Even3, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/forumhabitar2019/197259-as-zonas-especiais-de-interesse-social-na-pratica--avancos-e-limites-do-instrumento-em-belo-horizonte/>. Acesso em: 28 abr. 2020.