

SEÇÃO II – DISPUTAS EM TORNO DOS SENTIDOS E DA APROPRIAÇÃO DAS ZEIS

Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?

Norma Lacerda Gonçalves

Doutora em Géographie, Aménagement et Urbanisme pela *Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3)*. Professora titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco. *E-mail:* norma_lac@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3596-1736>.

Fernanda Carolina Costa

Doutoranda e Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Diretora-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. *E-mail:* fernandacarolinacosta@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8295-9972>.

Resumo: Este artigo analisa a evolução do instrumento das ZEIS e os possíveis desvirtuamentos que o mesmo vem sofrendo em função de sua captura pelo mercado imobiliário. Na primeira parte do texto, especulam-se as razões dessas zonas passarem a significar uma das novas fronteiras de expansão do capital rentista/imobiliário no Brasil, configurando-se enquanto regimes de desapropriação urbana. Na segunda, demonstra-se como as alterações promovidas no instrumento das ZEIS nos planos de São Paulo, Recife e Natal funcionam como “abertura das portei­ras” à entrada nessas zonas do setor rentista/imobiliário.

Palavras-chave: Mercado imobiliário. Plano Diretor. ZEIS.

Sumário: **1** Introdução – **2** Mudanças nas ZEIS: emergência de novos regimes de desapropriação? – **3** Planos Diretores de São Paulo, Recife e Natal: abrindo as portei­ras para o capital rentista/imobiliário? – **4** Conclusões – Referências

1 Introdução

A busca por um local para morar nas cidades brasileiras mostrou-se um desafio para a população de menor renda. As ocupações de áreas públicas ou particulares

por meio da autoconstrução de casas foram a alternativa encontrada por uma grande parte desses indivíduos. Muitas das ocupações – ora ocorridas em áreas urbanas vazias e bem localizadas (valorizadas), ora em então periferias carentes de serviços e de equipamentos urbanos – passaram, nas décadas seguintes, a ser cobiçadas pelo setor rentista/imobiliário. Áreas anteriormente periféricas e com pouco valor passaram a ser cobiçadas porque as cidades, ao se expandirem, as envolveram com áreas valorizadas, ocupadas por segmentos de média e alta renda.

Essas áreas passaram a ser objeto de disputa entre os ocupantes e os proprietários formais da terra ainda no início dos anos 1980. A luta para garantir a permanência da população pobre nessas ocupações bem localizadas nas cidades resultou na criação de um importante instrumento urbanístico: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).¹ Esse instrumento – que tem, nos últimos quarenta anos, procurado desempenhar um papel na direção do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade – tem passado por processos de desvirtuamento de tal forma que as mudanças recentemente promovidas nos processos de revisões de Planos Diretores municipais têm facilitado a apropriação dessas zonas pelo aludido setor imobiliário, em um contexto de dominação da lógica de financeirização² da cidade.

O reconhecimento de determinada área como ZEIS atesta a necessidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos – incluindo os relativos ao parcelamento do solo e aos edifícios – para viabilizar sua regularização urbanística e fundiária. Essa flexibilização busca reconhecer a necessidade de trazer para legalidade e tirar da precariedade um parque habitacional autoconstruído. Acontece que, atualmente, as flexibilizações adotadas nas revisões de Planos Diretores têm buscado: (i) estabelecer e ampliar potenciais construtivos (em alguns casos, tais potenciais em ZEIS são iguais ou superiores a outras zonas estabelecidas no zoneamento municipal); (ii) liberar o remembramento de terrenos nessas áreas; e (iii) aplicar aos terrenos situados nas “bordas” das ZEIS os parâmetros da zona contígua. Assim, restrições urbanísticas que visam inibir o avanço do setor imobiliário em direção a essas ocupações estão sendo retiradas e substituídas por regimentos que permitem uma intensa utilização dos terrenos nelas situados. Dito com outras palavras, essas mudanças favorecem o acesso do setor imobiliário formal aos terrenos ocupados por população de baixa renda e reconhecidos como ZEIS. Esse

¹ A primeira experiência de institucionalização de ZEIS ocorreu no Recife por meio da Lei nº 14.511/1983.

² O tema financeirização foi exaustivamente abordado e moldado a partir, notadamente, dos anos 1990 – Albers (2008), Harvey (2006; 2013; 2020), Boyer (2013), entre outros – devido à desregulamentação e à liberalização de mercados financeiros nacionais. Base importante do modelo neoliberal de desenvolvimento, a financeirização estendeu-se a diversos setores econômicos, inclusive ao imobiliário. Daí o termo capital rentista/imobiliário.

setor poderá se apropriar dessas áreas e promover uma substituição de tecido urbano e de população.

Essa realidade instigou a formular o objetivo do presente texto: analisar os recentes regramentos estabelecidos para as ZEIS, no âmbito dos Planos Diretores de São Paulo (2012), Recife (2021) e Natal (2022), enquanto meios de sustentar a continuidade do processo de desapropriação³ de terras urbanas com vista à acumulação urbana, em um contexto da predominância do capital financeiro.

Para alcançar tal objetivo, a argumentação é desenvolvida em duas partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, especulam-se as razões das ZEIS passarem a significar uma das novas fronteiras de expansão do capital rentista/imobiliário no Brasil. Isso significa averiguar se as mudanças ocorridas nas suas normativas decorrem da aliança entre os seus detentores e o Estado, impulsionando o que Logan e Moloth (1987) chamaram de *máquina de crescimento urbano*, considerando como um dos seus mecanismos propulsores os *diferenciados regimes de desapropriação* urbana. Na segunda, mostra-se que tais *regimes* são viabilizados por meio do estabelecimento, nas ZEIS – a exemplo do que vem ocorrendo nas cidades de São Paulo, Recife e Natal –, de parâmetros urbanísticos tão generosos a ponto de promoverem o questionamento de se, por acaso, eles não se configurariam “porteiros” à entrada nessas zonas do setor rentista/imobiliário.

2 Mudanças nas ZEIS: emergência de novos regimes de desapropriação?

David Harvey (2006) tem mostrado exaustivamente que a urbanização é um meio-chave de absorver excedentes de capital ao longo da história do capitalismo. Nos últimos vinte anos, em um contexto de várias crises (ambiental, climática, energética...), especialmente a da sobreacumulação, a necessidade de ajustes espaciais vem se intensificando, o que tem ocasionado uma demanda sem precedentes por terras. Tais ajustes mantêm uma relação estreita com diversas formas de *acumulação por desapropriação* – ou ainda, segundo Harvey, de *acumulação via espoliação*. Para ele, a acumulação:

(...) pode ocorrer de diversos modos e seu *modus operandi* tem muito de contingente e casual. Apesar disso, é onipresente, sem importar a etapa histórica, e se acelera quando ocorrem crises de sobreacumulação na reprodução ampliada, quando não aparece outra saída a não ser a desvalorização (HARVEY, 2006, p. 111).

³ Desapropriação, aqui, é um conceito proposto como mecanismo de desposseção ou espoliação.

Para desenvolver seus argumentos, segundo o sociólogo Michael Levien (2014), Harvey (2006) considera aspectos internos e externos da acumulação primitiva descrita por Marx (2011) e argumenta que eles continuam presentes no capitalismo avançado “não por gerarem as precondições do capitalismo, mas por serem, eles mesmos, as condições para a sua expansão contínua” (LEVIEN, 2014, p. 34).

Para o filósofo alemão, uma das condições históricas do capital é a desvinculação do trabalhador da terra e do material de trabalho – ou seja, o trabalho livre e a troca desse trabalho por dinheiro (MARX, 2011, p. 388). Isso resulta no rompimento das diferentes formas em que o trabalhador é proprietário ou em que o proprietário trabalha, o que ocasiona a dissolução do seu comportamento em relação à terra como condição natural de produção, “com a qual ele se relaciona como sua própria existência” (MARX, 2011, p. 408), e das relações em que ele figura como proprietário do instrumento. Assim, as origens do capital se encontram no processo de isolar o produtor dos seus meios de produção. Esse processo sangrento e violento de coerção extraeconômica foi descrito por Marx a partir dos movimentos dos cercamentos (*enclosures*) ingleses, ocorridos entre a metade do século XIII e o início do século XIX. Os camponeses foram despejados das suas terras. Arruinados, eles eram ora absorvidos como trabalhadores livres nas novas explorações agrícolas, ora nas indústrias em expansão, ou ainda nas armadas de Napoleão (GUIGOU, 1982). Inauguram-se, assim, as relações sociais capitalistas.

Levien (2014) chama a atenção para o fato de que, desse ponto de vista, a acumulação primitiva é definida pela sua função no processo de acumulação capitalista – podendo, assim, referir-se a tudo aquilo que “gera essas relações por meio da proletarianização de camponeses e estabelece uma classe de capitalista provida de um ‘estoque’ de capital para empregá-los, com ou sem ‘sangue e sujeira” (LEVIEN, 2014, p. 25). Todavia, Marx esclarece que a acumulação capitalista, uma vez desenvolvida, dispensa coerção extraeconômica e confia na “compulsão silenciosa das relações econômicas” (MARX, 1977 *apud* LEVIEN, 2014, p. 26). Dessa forma:

(...) paz, propriedade e igualdade reinam aqui – nos locais de produção – como formas e era necessária a dialética afiada de uma análise científica para descobrir como, na acumulação, o direito de propriedade se converte em apropriação da propriedade alheia, a troca de mercadorias em exploração, a igualdade em domínio de classe (LUXEMBURGO, 2021, p. 453).

Ao ocorrer nos locais da produção, trata-se de um aspecto interno da acumulação de capital. Outro aspecto da acumulação do capital, continua Luxemburgo (2021, p. 453), “realiza-se entre o capital e as formas de produção não capitalistas. Esse processo se desenvolve no cenário mundial. Aqui, os métodos são a

política colonial, o sistema de empréstimos internacionais, a política de interesses privados, a guerra”. Neles, a violência, a trapaça, a opressão e a rapina aparecem sem dissimulação. Concorde-se com Levien quando este afirma que, à diferença de Marx, “a teoria de Luxemburgo do imperialismo vincula as dinâmicas da acumulação capitalista à contínua acumulação primitiva [não como pré-condição] de terras de sociedades não capitalistas” (LEVIEN, 2014, p. 29). Aliás, Luxemburgo é, nesse sentido, enfática ao afirmar:

O capital está consagrado à descrição do nascimento do proletariado inglês, da classe dos colonos agrícolas, assim como do capital industrial. No último processo, a descrição marxista do saque dos países coloniais pelo capital europeu é sumamente valiosa. Mas, tudo isso, note-se, apenas do ponto de vista da acumulação primitiva. Os processos indicados só servem em Marx para ilustrar a gênese, o momento em que nasce o capital (LUXEMBURGO, 2021, p. 362).

Para Levien (2014), o conceito de *acumulação primitiva* é considerado inadequado para compreender as contínuas desapropriações de terras no capitalismo avançado. Segundo esse sociólogo – embora a reformulação de Harvey (2006) como *acumulação por desapropriação* forneça o ponto de partida necessário – o conceito é comprometido pelo economicismo e pelo funcionalismo, e precisa ser substancialmente reconstruído. Em suas linhas centrais, Harvey “redefine o conceito com a ajuda de outra forma mais contemporânea, ou seja, de absorver capital superacumulado na economia global” (LEVIEN, 2014, p. 33), questão a ser retomada mais adiante. Para superar essa lacuna na teoria de Harvey (2006), Levien (2014) propõe o conceito de *regimes de desapropriação*.

Uma das indagações iniciais, norteadoras das suas reflexões para propor esse conceito, se refere à ênfase que deve ser colocada em cada uma das transformações da *acumulação primitiva*: da terra em capital e dos camponeses em proletariado. Para ele, Marx (2011) devota menos atenção à primeira alteração – ou seja, a mudança das terras comuns em pastos – do que à segunda – a criação de uma classe trabalhadora liberta. Para Levien (2014), a primeira transformação é um processo contínuo na medida em que o capital crescente (com uma oferta já ampla de trabalhadores assalariados) demanda cada vez mais terras e recursos naturais. Ademais, ele chama a atenção para o fato de que o caso clássico de cercamentos ingleses oculta a ambiguidade entre “função e meio”, uma vez que, nele, uma força extraeconômica estabelecia as condições do capitalismo.

Não sem razão, ele advoga que:

(...) a lente da acumulação primitiva é inadequada para compreender a relação entre capitalismo e formas contínuas de desapropriações de

terras. Isso se deve principalmente ao fato de que as desapropriações atuais não podem ser compreendidas no antigo sentido funcional, segundo as quais criariam as pré-condições do capitalismo: ela não inaugura necessariamente relações sociais capitalistas e não representam transições entre modos de produção (LEVIEN, 2014, p. 28).

Embora Harvey (2006), como visto, redefina o conceito de acumulação primitiva, relacionando-o à função de gerar relações sociais capitalistas, o autor o faz introduzindo outra função: absorver capital acumulado na economia global – indicando, inclusive, um conjunto de processos que permite ao capital global encontrar novos mercados. A expectativa de Levien (2014) em relação a Harvey era que ele especificasse a acumulação por desapropriação como processo que fornece mercados através de meios extraeconômicos. Tais processos são políticos e, por meio deles, os detentores dos meios de coerção redistribuiriam de forma transparente os ativos de uma classe para outra. Isso conduz Levien a afirmar que o quadro de referências de Harvey conduz a escamotear que a desapropriação, quando aplicada à terra, é fundamentalmente dependente do poder estatal. Afinal, na maioria dos casos, o Estado é o principal agente de desapropriação.

Se um regime de produção (ou um regime de fábrica) representa um meio institucionalizado para extrair trabalho extra dos trabalhadores, um regime de desapropriação representa um meio institucionalizado para expropriar ativos dos seus donos ou usuários atuais. Ele apresenta dois componentes essenciais: um Estado disposto a desapropriar em nome de um conjunto específico de propósitos econômicos vinculados a interesses de classe específicos e um meio de gerar consentimento a essa desapropriação. Esses dois, para Levien (2014), estão intrinsecamente interligados.

Para compreender os diversos *regimes de desapropriação*, é necessário analisar as suas respectivas configurações de classes, sempre presentes nos processos de desapropriação em qualquer contexto.⁴ Por isso, apresentam-se a seguir breves comentários a respeito de como foram se realizando práticas estatais para desapropriar terras urbanas das classes de menor poder aquisitivo dos anos 1970 – marcados por intensos processos de “tomada de terras urbanas” – até as primeiras décadas do presente século, quando, em muitas cidades brasileiras, se iniciaram processos para liberar terras urbanas protegidas, como vem ocorrendo nas ZEIS, e colocá-las a serviço da acumulação urbana.

A partir dos anos 1970, os processos de estruturação do espaço construído nas cidades brasileiras assumiram novas tendências. Dois modelos de urbanização,

⁴ Embora as reflexões aqui apresentadas sobre “tomadas de terras” refiram-se a autores que estão olhando o Norte global, considera-se que elas são pertinentes para a análise desses processos no Brasil, guardando evidentemente as suas particularidades e singularidades.

o extensivo e o intensivo, passaram a nortear tais processos. O primeiro tinha como característica o contínuo deslocamento do perímetro da mancha urbana por meio de loteamentos clandestinos, da ocupação de terras públicas e privadas, da construção de conjuntos habitacionais e de outras formas típicas de ocupação das grandes cidades dos países periféricos. O segundo foi marcado pela substituição de antigas estruturas construídas horizontais de alta qualidade ambiental por estruturas verticalizadas e pela criação de novas áreas centrais (LACERDA; ZANCHETI; DINIZ, 2000), processo que se convencionou chamar, à luz de Schumpeter (2012), de *destruição criativa*.

Ambos os modelos foram fortemente impulsionados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), lastreado pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que contava, sobretudo, com dois suportes financeiros: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE). O BNH financiava, por um lado, a construção de conjuntos habitacionais para assistir a população de menor renda – situada, em geral, nas periferias urbanas –; e, por outro, de edificações, de modo a suprir a demanda por moradia das classes média e média-alta, a partir do aludido modelo intensivo de ocupação do solo. Os mencionados modelos de urbanização continuam, ainda, a guiar a estruturação das cidades brasileiras, mas com ritmos diferenciados consoante as particularidades das políticas nacionais de incentivo à moradia e de acordo com as singularidades de cada uma das cidades.

Nas décadas de 1970 e 1980, tais modelos foram acompanhados por movimentos sociais bem organizados – como foi o caso do Recife –, cujo objetivo era resistir a processos de desapropriação de terras ocupadas. Afinal, muitas das ocupações de terras, ocorridas em um contexto de urbanização acelerada, passaram a ser cobiçadas pelo setor imobiliário formal. Como dito introdutoriamente, isso ocorreu ora pelas ocupações estarem, desde o início, incrustadas em áreas valorizadas, ora pelo fato das cidades terem crescido, envolvendo as ocupações por regiões que se tornaram desejadas pelo aludido setor.

Cabe aqui ressaltar que muitos dos processos de “tomada de terras”, notadamente nas citadas décadas, foram marcados pela violência, pela imposição de meios extraeconômicos e pela presença de um Estado disposto a expropriar terrenos para ajudar os capitalistas a vencerem os obstáculos à acumulação urbana. Foi a força desses movimentos que impulsionou, nos anos 1980, a urgência de serem institucionalizadas as ZEIS em muitas cidades brasileiras, por meio de normativas urbanísticas, reposicionando o próprio Estado em termos de reconhecimento do direito das populações de baixa renda de continuarem a ocupar terras consideradas “bem situadas”.

Destaca-se, também, que, a partir dos anos 1990, o ritmo dos processos de ocupação tem diminuído – diante da relativa escassez de terrenos disponíveis e bem localizados, e de uma resistência dos proprietários a processos de ocupação. A partir de então, presenciaram-se muito mais ocupações de edificações abandonadas do que de terrenos (ABRAMO, 2022). Ademais, parte importante da demanda da população de baixa renda por moradia vem sendo atendida pelo mercado imobiliário informal de aluguel em ocupações consolidadas. Esse mercado se tornou a principal porta de acesso à habitação dessa população. Transforma-se, portanto, em um dos elementos estruturais da produção das cidades da desigualdade (ABRAMO, 2022, p. 59). Isso significa que a “tomada de terras” vem sendo substituída ora pela “tomada de edificações”, ora pelo mercado – no caso, o informal, que ocorre em áreas pobres consolidadas, e muitas delas são ZEIS, cobiçadas pelo mercado residencial formal.

O regime jurídico das ZEIS – delineado, inclusive na legislação pátria, em 2001, com o Estatuto da Cidade – evidencia que se trata de uma categoria específica de zoneamento, tendo como objetivo principal demarcar áreas nas cidades para serem destinadas ao exercício do direito à moradia pela população de baixa renda. Ao demarcar um território da cidade como ZEIS, por meio da lei municipal que institui o Plano Diretor (PD) ou por outra lei municipal específica, o município opta por restringir a propriedade, quer seja ela pública ou privada, para *promover a sua vinculação ao uso específico de moradia para a população de baixa renda*, tudo com o intuito de dar efetividade aos preceitos constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia. Deveria configurar uma decisão, portanto, de atrelar essa finalidade ao território, implicando, com isso, na promoção do bem-estar aos moradores.

Assim, a demarcação, estabelecido o limite da área e sua caracterização como ZEIS, deve ser entendida como uma manifestação concreta e autolimitadora para o município que a institui. Nesses trechos do território municipal, a atuação, tanto estatal como do próprio mercado imobiliário, deve ser no sentido de respeitar as restrições impostas, garantindo, assim, a permanência dos ocupantes e o exercício do direito à moradia. O objetivo do instrumento da ZEIS é reconhecer a forma como parte da cidade foi autoconstruída pela própria população para atender sua demanda por um lugar para morar.

Ao se instituir uma ZEIS, busca-se: i) permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais; ii) garantir a introdução de serviços e infraestrutura urbanos nos locais em que antes não estavam presentes, melhorando as condições de vida da população; iii) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a

consolidação dos assentamentos; iv) contribuir para a permanência da população em sua moradia e para a segurança das pessoas contra remoções e expulsões resultantes de processos de reintegração de posse de imóveis que não estejam cumprindo a função social da propriedade. Inaugurava-se, assim, um novo tempo – marcado, inclusive, pelo reconhecimento e pela ampliação do instrumento das ZEIS em muitas cidades brasileiras. Atualmente, dos 5.568 municípios brasileiros, 1.811 municípios preveem o instrumento nos seus respectivos Planos Diretores – dentre eles, estão todos os municípios com mais de 100.000 habitantes (IBGE, 2019).

Se, por um lado, com o avanço da *máquina de crescimento urbano*, a partir do modelo intensivo do uso solo urbano, os terrenos passíveis de suportarem empreendimentos imobiliários foram rareando; por outro, a financeirização do imobiliário foi fortemente impulsionada com o surgimento, em 1997, do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), cujas principais inovações consistiram na criação e na regularização da securitização, das companhias securitizadoras e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), bem como a instituição dos contratos de alienação fiduciária – o que reforçou a segurança jurídica de credores em operações de crédito imobiliário. Por meio da securitização, empresas financeiras repassam riscos a terceiros, impulsionando forte dinamismo ao setor rentista/imobiliário. Segundo relatórios anuais do Banco Central (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003; 2021), o mercado de crédito imobiliário representava, em 2003, 1,45% do produto interno bruto (PIB), passando a ter a expressiva participação de 9,97% do PIB, em 2021. Isso porque o volume de contratações de financiamento cresceu rapidamente, acompanhando, inclusive, as emissões de papéis financeiros com lastro no imobiliário e com respaldo na securitização.

Considera-se fundamental registrar que esse movimento do mercado imobiliário brasileiro respondia à financeirização que passava a ocorrer em escala planetária, a partir dos anos 1980, devido à desregulamentação e à liberalização dos mercados financeiros. A partir de então, as finanças adquirem o poder de se libertarem das regulamentações nacionais. Assim, iniciou-se o processo de internacionalização financeira, e um novo regime de acumulação sob a égide do capital financeiro foi inaugurado. Para o seu pleno desenvolvimento, foram necessárias inovações financeiras, como a criação de produtos financeiros cada vez mais sofisticados e a explosão da securitização.

Como bem analisa Ribeiro (2021), Harvey, em *Os limites do capital* (2013), traz uma visão mais pragmática das relações entre espaço urbano e capitalismo, buscando desvendar os mecanismos pelos quais o capitalismo historicamente busca, nas cidades, saídas para suas crises cíclicas por meio do estabelecimento de modalidades de urbanização e de formas de apropriação da cidade. Com isso, os processos de expansão e/ou (re)produção do espaço urbano passam a obedecer

a uma lógica afinada com a dominância financeira. Essa lógica se assenta sobre três pontos principais: (i) o crescimento do capital financeirizado, que se torna força econômica propulsora de negócios; (ii) as possibilidades de crescentes retornos financeiros a partir de negócios envolvendo a propriedade fundiária urbana; e (iii) o estabelecimento de condições institucionais, regulatórias, culturais e políticas que permitam o desenvolvimento dessa dimensão urbana própria do capitalismo contemporâneo (RIBEIRO, 2021, p. 50-51).

Outrossim, o que importa para os fins deste texto é que a financeirização do mercado imobiliário representou um aumento de demanda por terrenos no Brasil e no mundo. Diante disso, tornou-se imperativo liberar o uso do solo às forças do mercado. Harvey (2020), apoiado no Relatório sobre Desenvolvimento do Banco Mundial divulgado em 2009, chama a atenção do quanto esse banco defendeu tal liberalização em prol do crescimento das economias nacionais.

Os mercados fundiários e imobiliários fluidos e as outras instituições de apoio – como as garantias de direitos de propriedade, do cumprimento de contratos e de financiamento da habitação – terão maior probabilidade de florescer com o tempo e à medida que as necessidades do mercado mudarem. As cidades consideradas “bem-sucedidas” pelo Banco Mundial são as que afrouxaram as leis de zoneamento – a fim de permitir que usuários de mais alta renda adquiram terrenos valiosos – e que adotaram regulações de uso do solo de forma a adaptá-las às mutações que suas funções sofrerão com o tempo (BANCO MUNDIAL *apud* HARVEY, 2020, p. 314).

O imperativo de liberar terras urbanas às forças do mercado, como mencionado, tem impulsionado cidades brasileiras que incorporaram o instrumento das ZEIS a adotarem *regimes de desapropriação* diferenciados, fundamentados na flexibilização dos seus parâmetros urbanísticos, sem envolver, portanto, a violência física. Cabe registrar que essa flexibilização só pode ocorrer com a ação do Estado. Com outras palavras, quando se trata de desapropriar terras, criam-se mecanismos normativos – revestindo o processo de “tomar terras” de legalidade. O Estado, portanto, adapta as leis aos seus propósitos de atender ao mercado.

Assim, pode-se afirmar que regulações legais, que se dão por meio de uma ação exclusivamente estatal, são fundamentais para viabilizar as novas formas de organização do capital, com uma predominância da lógica financeira sobre as esferas produtivas. Essas novas formas vão desde mudanças na securitização – como é o exemplo da permissão de emissão de títulos lastreados na terra urbana – até mudanças nas regulações de uso e de ocupação do solo dos municípios brasileiros. Esse último caso é o foco de nossa análise, a qual busca demonstrar como essas mudanças podem viabilizar o acesso do mercado imobiliário a terrenos bem localizados, antes inacessíveis pela sua condição de ZEIS. Tais mudanças testemunham a disposição do Estado de desapropriar, em nome de propósitos

econômicos vinculados ao setor rentista/financeiro, e, ao mesmo tempo, de gerar consentimento às desapropriações por meio de normativas urbanísticas.

3 Planos Diretores de São Paulo, Recife e Natal: abrindo as portas para o capital rentista/imobiliário?

Muitas são as críticas às ZEIS pela baixa efetividade das ações de urbanização e de regularização fundiária, atribuindo ao instrumento a responsabilidade pela omissão dos gestores públicos em promover ações necessárias para a efetivação da regularização fundiária plena.⁵ De qualquer maneira, é indiscutível que o instrumento das ZEIS se mostrou exitoso no seu objetivo de garantir a permanência de população de baixa renda em áreas bem localizadas e valorizadas. Além de ter inibido o avanço do mercado imobiliário sobre esses territórios em função de restrições urbanísticas – em especial pelo estabelecimento de um tamanho de lote máximo e pela proibição de remembramento de terrenos –, garantiu a continuidade de relações de vizinhança e de outras relações sociais e culturais.

De modo geral, inovações foram adotadas para atender outras demandas, a exemplo da reserva de áreas vazias para produção de Habitações de Interesse Social (HIS),⁶ nomeadas em várias normativas municipais como “ZEIS de vazios”.

No início dos anos 2000, alguns municípios passaram a permitir que, nas ZEIS de vazios, também pudessem ser produzidas unidades habitacionais direcionadas a um público não apenas de baixa renda, ao ocorrer a flexibilização do instrumento para permitir a produção de unidades direcionadas a segmentos populacionais com maiores rendimentos – denominado Habitação de Mercado Popular (HMP).⁷ Tal mudança possibilitou o acesso do setor rentista/imobiliário a territórios de ZEIS e a financiamentos, em especial no início dos anos 2000, em função de programas do governo federal. Tudo isso tem gerado uma pressão sobre o instrumento das ZEIS, importando em mudanças na sua previsão legal em vários municípios brasileiros, colocando em risco o cumprimento dos objetivos desse instrumento.

A seguir, apresenta-se uma breve análise da forma de previsão e aplicação das ZEIS nos municípios de São Paulo, Recife e Natal, bem como suas respectivas

⁵ Para ser plena, a regularização fundiária deve buscar integrar os assentamentos ao mundo jurídico, através do registro imobiliário dos títulos gerados, mas também deve integrá-los efetivamente à cidade com a implantação da infraestrutura necessária e com a prestação dos serviços públicos. Somado a esses dois aspectos, também é necessária a criação de mecanismos – urbanísticos e de geração de renda – que garantam a permanência da população beneficiária nos assentamentos ou nos núcleos regularizados.

⁶ As HIS são habitações voltadas à população de baixa renda que não possui acesso à moradia formal e cuja renda mensal não ultrapasse valores específicos. Na cidade de São Paulo, as HIS foram divididas em dois tipos: HIS 1, cuja renda dos moradores é de até três salários mínimos; e HIS 2, cuja renda dos moradores pode variar de três a seis salários mínimos.

⁷ As HMP são habitações voltadas à população cuja renda varia entre 6 e 10 salários mínimos. Na cidade de São Paulo, entretanto, há HMP que chegaram a englobar renda familiar de até 16 salários mínimos.

modalidades, seus parâmetros urbanísticos e as possíveis distorções em sua implementação.

A escolha pela análise das modalidades de ZEIS e dos parâmetros urbanísticos busca explicitar como determinados territórios de alguns municípios passaram a ser acessíveis pelo mercado imobiliário pelo seu reconhecimento como ZEIS e o consequente “apelo” pela produção de habitação de interesse social e como a adoção de determinados parâmetros urbanísticos para essas zonas tem viabilizado a produção imobiliária voltada para um público com renda capaz de acessar o mercado formal.

3.1 ZEIS em São Paulo

As iniciativas para incorporação das ZEIS ao ordenamento jurídico do município de São Paulo tiveram início na década de 1990, na época da elaboração do Plano Diretor (PD), durante a gestão de Luiza Erundina. A proposta previa ZEIS em áreas ocupadas por assentamentos informais de baixa renda e em áreas vazias. Muitas foram as disputas para garantir a aprovação da proposta encaminhada à Câmara de Vereadores. Pela perspectiva de pouco êxito, optou-se por se ter um plano apenas declaratório, no qual seria apresentada a possibilidade de aplicação de vários instrumentos, inclusive de forma articulada (a exemplo da incorporação de ZEIS em perímetros de operações urbanas consorciadas), os quais deveriam ser ratificados e regulamentados por legislação ordinária posterior. Essa lógica permanece na cidade de São Paulo, pois os Planos Diretores subsequentes estabeleceram regras gerais que só foram detalhadas posteriormente pela Lei de Zoneamento ou pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). A proposta de Plano Diretor do início da década de 1990 não se efetivou.

Uma nova iniciativa ocorreu no início dos anos 2000, por meio da discussão de um novo Plano Diretor (PD). A criação de ZEIS foi uma das principais reivindicações dos movimentos sociais urbanos. O PD de 2002, instituído pela Lei Municipal nº 13.430/02, instituiu quatro tipos de Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS 1 (áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos HIS e HMP); ZEIS 2 (áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização, onde haja interesse público na promoção da HIS ou do HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local); ZEIS 3 (áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público em promover ou ampliar o uso de HIS ou de HMP e melhorar as condições habitacionais da população moradora); e ZEIS 4 (glebas ou terrenos não edificados e

adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental e destinados a projetos de HIS). Aqui é possível observar que já era admissível a produção de HIS e HMP para as ZEIS 2, 3 e 4 e que esta última permitia a ocupação de áreas de proteção de mananciais ou de proteção ambiental – áreas que, antes de tal previsão, possuíam parâmetros mais restritivos e com menor densidade habitacional e construtiva.

É importante registrar que o PD em análise previa a gratuidade e os descontos da Outorga Onerosa do Direito de Construir para empreendimentos privados de HIS e HMP, em ZEIS, mesma essa última sendo voltada para um público de maior renda. Essa previsão foi reiterada no Plano Diretor de São Paulo de 2014 e nos novos Planos Diretores do Recife e de Natal, apesar da imensa diferença de renda *per capita* da capital paulista e das duas capitais nordestinas, aprovados em 2021 e 2022, respectivamente – como veremos a seguir.

Seguindo a lógica de regulamentações posteriores, as condições para produção de unidades nas ZEIS em São Paulo foram regulamentadas pela Lei nº 13.885/04 e por decretos municipais. Esses regramentos já foram influenciados por programas do governo federal, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esses programas:

(...) causaram impacto direto sobre a política habitacional em São Paulo, trazendo ao setor imobiliário recursos significativos, estabelecendo um grande volume de subsídio para população de baixa renda, a partir de um arranjo baseado na contratação ou no financiamento direto de empresas. Os programas habitacionais federais influenciam a implementação das ZEIS em São Paulo (FONTES, 2020, p. 168).

Rolnik e Santoro (2014) chamam a atenção para esse fato. Segundo as autoras, há uma inversão da tendência até então observada em relação às ZEIS: a maioria dos novos empreendimentos habitacionais de HIS passou a ser construída em locais delimitados como ZEIS, e não fora deles. Uma grande distorção acontece com as ZEIS 2, que, apesar de destinadas à produção habitacional de baixa renda, foram ocupadas por empreendimentos de alta e média renda. É de suma importância destacar que, em São Paulo, há um regramento próprio que busca atender ao mercado e à produção privada de unidades de HIS e HMP. Esses regramentos estabelecem percentuais da produção habitacional exigida para as ZEIS como HIS ou como HMP e até mesmo para o uso não habitacional.

Todas essas questões permaneceram com o Plano Diretor Estratégico promulgado em 2014 e com a Lei de Zoneamento de 2016. O PD de 2014 estabeleceu cinco tipos de ZEIS, que são: ZEIS 1 (áreas ocupadas por população de baixa renda, que incluem favelas e loteamentos irregulares e alguns conjuntos habitacionais,

construções irregulares predominantemente); ZEIS 2 (áreas vazias e destinadas à produção de habitação de interesse social para atender a população com renda de três a seis salários mínimos); ZEIS 3 (áreas com imóveis ociosos, deteriorados ou cortiços, em regiões com infraestrutura urbana consolidada, cujo objetivo seja recuperar as moradias e fixar a população no local, aproveitando a estrutura urbanizada preexistente na região); ZEIS 4 (áreas vazias em mananciais, nos quais é permitido, exclusivamente, reassentamento de famílias que ali habitam); e ZEIS 5 (áreas públicas que devem ser entregues à iniciativa privada com o intuito de implantar programas governamentais para atender famílias que ganham de três a dez salários mínimos). Importante registrar que essa nova modalidade de ZEIS disponibiliza patrimônio imobiliário público para produção privada de unidades habitacionais.

O quadro 1, a seguir, mostra a evolução dos tipos de ZEIS no município de São Paulo, considerando a lei de 2002 e a de 2014, ainda em vigor.

Quadro 1 – Tipos de ZEIS no município de São Paulo previstos na Lei nº 13.885/04 e Lei nº 16.050/14

Tipos de ZEIS	Lei nº 13.885/04	Lei nº 16.050/14
ZEIS 1	Áreas ocupadas por favelas, loteamentos e conjuntos.	Idem.
ZEIS 2	Lotes e glebas vazios.	Idem.
ZEIS 3	Imóveis subutilizados, encortiçados, em áreas com toda a infraestrutura.	Idem.
ZEIS 4	Vazios em área de proteção ambiental ou proteção de mananciais.	Vazios em área de proteção de mananciais.
ZEIS 5	Não existe.	Vazios em áreas com boa infraestrutura destinados à produção privada.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O quadro 2, por sua vez, exhibe as unidades residenciais permitidas segundo a classificação das ZEIS e dos programas habitacionais nos quais se inserem.

Quadro 2 – Destinação de unidades habitacionais permitidas nas ZEIS por tipo

Tipos de ZEIS	Lei nº 13.885/04	Lei nº 16.050/14
	Total de área computável	Total de área construída
ZEIS 1	50% para HIS.	60% para HIS 1 (1 mín.). 20% para HIS 1 ou HIS 2. 20% para HMP, residencial ou não residencial (máx.).
	30% para HMP.	
	20% para HMP, residencial ou não residencial.	
ZEIS 2 e 3	40% para HIS.	
	40% para HMP.	
	20% para HMP, residencial ou não residencial.	
ZEIS 4	70% para HIS.	
	30% para HMP, residencial ou não residencial.	
ZEIS 5	Não prevista.	
		20% para HIS 1, HIS 2 ou HMP.
		40% para HMP, residencial ou não residencial (máx.).

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Vale a pena chamar a atenção para a previsão de ZEIS em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental ainda no PD de 2002, depois mantida no PD de 2014. Essas são áreas cuja ocupação regular e planejada é de difícil liberação. Trata-se da possibilidade de ocupação em trechos do território de muito difícil acesso. Essa previsão, juntamente com a ZEIS 5, parece retratar bem o avanço do setor imobiliário sobre o instrumento das ZEIS. Tal avanço, como aqui exposto, foi permitido e promovido pelo Estado ao estabelecer tais possibilidades no Plano Diretor municipal e nas leis regulamentadoras decorrentes, em especial na Lei de Zoneamento.

No tocante à Outorga Onerosa do Direito de Construir, ela é definida como gratuita em todas as ZEIS, inclusive nas poligonais das Operações Urbanas – tanto no PD de 2002 como no de 2014. O quadro a seguir registra os coeficientes de utilização nas ZEIS de São Paulo, segundo a lei em vigor.

Quadro 3 – Coeficientes de aproveitamento nas ZEIS segundo a Lei nº 16.050/14

ZONA	Coeficientes de aproveitamento		
	C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo ²
ZEIS 1	0,5	1	2,5 (d)
ZEIS 2	0,5	1	4 (d)
ZEIS 3	0,5	1	4 (e)
ZEIS 4	NA ⁸	1	2 (f)
ZEIS 5	0,5	1	4 (e)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A partir do quadro 2, têm-se que: (i) o C.A.máx será igual a 2 nos casos em que o lote resultante for menor que 1.000 m², respeitadas as disposições dos §§2^o e 3^o do art. 55 da Lei nº 16.050/14; (ii) o C.A.máx será igual a 2 nos casos em que o lote resultante for menor que 500 m², respeitadas as disposições dos §§2^o e 3^o do art. 55 da Lei nº 16.050/14; e (iii) o C.A.máx será igual a 1 nos casos em que o lote resultante for menor que 500 m², respeitadas as disposições dos §§2^o e 3^o do art. 55 da Lei nº 16.050/14.

Com base nas informações acima sistematizadas, é possível concluir que o regramento estabelecido no município de São Paulo no tocante às ZEIS busca disponibilizar para o mercado imobiliário terras para a construção nessas zonas – inclusive em ZEIS ocupadas (ZEIS 1). Isso conforma um particular *regime de desapropriação de terras* institucionalizado pelo estado. Para tanto, várias inovações e flexibilizações foram incorporadas, o que não garante uma efetividade do instrumento das ZEIS ao contribuir para promover sua distorção. Tal afirmação está embasada no fato das ZEIS 1, que não possuem áreas vazias, terem sido praticamente abandonadas pelas gestões municipais, pois poucas foram as ações da municipalidade para promover a regularização fundiária plena dos assentamentos. Já nas de ZEIS 2, 3 e 4, ocorreram produções de unidades – contando com os incentivos anteriormente relatados, em especial o da Outorga Onerosa gratuita, que, em algumas ZEIS, chegou a quadruplicar o potencial construtivo. Porém, as unidades produzidas não foram acessadas por aqueles que integravam o déficit habitacional, mas por pessoas com renda suficiente para comprar imóveis em outras áreas da cidade. Dessa forma, muitos dos empreendimentos habitacionais produzidos nas ZEIS de São Paulo não atenderam à demanda do público que deveria ser o foco do instrumento. Mais ainda: as alterações introduzidas no instrumento

⁸ NA = não se aplica.

ZEIS, além de inaugurarem um novo *regime de desapropriação* – mediante o qual foi possível azeitar ainda mais “a máquina de crescimento urbano” –, mostraram que o estado, por meio de normativas urbanísticas, é o principal agente de desapropriação a serviço do capital rentista/imobiliário.

3.2 ZEIS no Recife

As ZEIS foram institucionalizadas no Recife em 1983, por meio da Lei nº 14.511/83, que define as diretrizes para o uso e para a ocupação do solo. Nela, as ZEIS foram conceituadas 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*. Foi a primeira vez em que esse tipo de zona foi proposto no país e, assim, esses territórios foram demarcados formalmente como parte da cidade e passaram a integrar o zoneamento municipal.

Aproveitando uma conjuntura política favorável, os movimentos de moradia, juntamente com a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Recife e Olinda, apresentaram a proposta do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Trata-se da Lei nº 14.947/87, conhecida como a Lei do PREZEIS. Essa lei foi inovadora, pois trouxe a possibilidade de outras áreas de assentamentos de baixa renda poderem ser reconhecidas como ZEIS, criou um fundo municipal cujos recursos deveriam ser aplicados nas ações de urbanização e de regularização fundiária, além de trazer a figura do Lote Padrão (com área máxima de 150m²) a ser observado para as ações de regularização fundiária, bem como para os processos de parcelamento do solo – remembramento, desmembramento e loteamento. A lei também criou as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), que consistiram em uma experiência de gestão compartilhada entre comunidades e poder público que virou referência nacional. A Lei do PREZEIS foi revista em 1995, passando a vigorar a Lei nº 16.113/95.

A nova Lei do PREZEIS reiterou aspectos relacionados com os processos de urbanização e de regularização fundiária das ZEIS, definiu o lote máximo permitido numa ZEIS – 250m², tendo como referência a área máxima passível de ser adquirida pela Usucapião Constitucional Urbana prevista no art. 183 da Constituição Federal de 1988 – e estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de planos urbanísticos específicos e participativos. As instâncias de gestão do PREZEIS foram aprimoradas com a criação do Fórum do PREZEIS, espaço de congregação de todas as áreas ZEIS.

O primeiro Plano Diretor do Recife foi instituído pela Lei Ordinária nº 15.547/91, que estabeleceu as diretrizes gerais em matéria de política urbana, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, além de criar o sistema

de planejamento e de informações da cidade. Tratava-se de uma grande carta de intenções que teve pouca efetividade. O Plano Diretor de Desenvolvimento não dispunha de um zoneamento normativo, e as zonas propostas sequer foram espacializadas. Entretanto, o Plano já reconhecia o PREZEIS como um dos instrumentos da política urbana, e as ZEIS, como áreas especiais de urbanização. Estas deveriam ser objeto de estudo específico segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), quanto aos coeficientes de aproveitamento e ao controle urbano. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/96, ainda em vigor) reconheceu as ZEIS como zonas de diretrizes especiais, ou seja, como áreas que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo e que as condições de uso e ocupação do solo nas ZEIS obedecerão a parâmetros específicos definidos em Plano Urbanístico elaborado para cada ZEIS. No final dos anos 1990, foram elaborados alguns planos urbanísticos para algumas ZEIS. Nenhum deles foi formalizado e muito menos implantado. Passados mais de vinte anos, não há qualquer registro de nova iniciativa de elaboração de planos urbanísticos para as ZEIS de Recife.

Em 2008, foi aprovada a Lei nº 17.511/08, o novo Plano Diretor do Recife. O PD reafirmou o instrumento das ZEIS, inclusive como forma de consolidar os assentamentos de baixa renda existentes. Pela primeira vez, passaram a existir, em Recife, ZEIS que não correspondessem apenas a áreas com ocupações consolidadas. O artigo 106 do PD definiu as ZEIS como *áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária e construção de habitação de interesse social*. Assim, as ZEIS classificaram-se em: ZEIS I (áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária); e ZEIS II (áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostas pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização). Estas últimas áreas tinham como objetivo: a) promover a implantação de HIS, incluindo equipamentos e espaços públicos; e b) possibilitar a relocação de famílias provenientes das áreas de risco, *non aedificandi* e sob intervenção urbanística.

O Plano Diretor de 2008 não transformou novas áreas em ZEIS 1, apesar das mais de 80 solicitações que foram apresentadas, como também não demarcou nenhuma área vazia como ZEIS 2. Apenas recomendou uma atualização do cadastro de áreas pobres da cidade para que fosse possível o reconhecimento de outros

assentamentos de baixa renda como ZEIS 1, uma vez que havia vários pedidos de transformação de novas áreas em ZEIS 1.

O novo Plano Diretor do Recife (Lei Complementar nº 2/2021) estabeleceu dois tipos de ZEIS: as ZEIS 1, correspondendo às áreas ocupadas; e as ZEIS 2, como áreas vazias para produção de Habitação de Interesse Social.

Quadro 4 – Conceito de ZEIS 1 segundo a Lei nº 17.511/08 e a Lei Complementar nº 2/2021

Tipo de ZEIS	Lei 17.511/08	Lei Complementar nº 2/2021
ZEIS 1	Áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares.	Idem.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Uma das principais bandeiras dos movimentos de moradia no processo de revisão do PD de 2008 era o reconhecimento de novas comunidades de baixa renda como ZEIS 1 e a delimitação de ZEIS 2 para produção de HIS. Por outro lado, os atores vinculados ao mercado imobiliário pleiteavam que não ocorresse mais o “engessamento” da cidade e, assim, não ocorresse o reconhecimento de outras faixas do território municipal como ZEIS e que houvesse a flexibilização das condições de uso e ocupação do solo.

Nessa disputa, o setor imobiliário saiu vitorioso, pois apenas uma nova ZEIS 1 foi reconhecida – a Comunidade do Pilar, situada no Bairro do Recife, nascerdouro da cidade. A transformação dessa área como ZEIS se justificou pela necessidade de viabilizar um conjunto habitacional financiado com recursos da rubrica de desenvolvimento institucional do antigo Programa Habitar BID. Nenhuma outra área foi reconhecida como ZEIS. Os mais de 100 pedidos de transformação de ZEIS 1 foram desconsiderados, e nenhuma nova ZEIS 2 foi criada.

Importante registrar que o conteúdo do novo PD recifense é tributário de críticas e denúncias, principalmente pela visão financeirizada da cidade. Tal visão pode representar uma ameaça para as ZEIS, pois esse plano estabeleceu para essas zonas especiais tratamento igual ao de outras zonas da cidade, onde se pretende incrementar o mercado imobiliário. Isso ocorre porque foram estabelecidos para as ZEIS coeficientes de aproveitamento máximo variando entre 2 e 4 e, assim, maior que os determinados para outras zonas definidas pelo zoneamento do PD. Para se ter uma ideia dessa distorção, na Zona de Adensamento Construtivo da Orla (ZAC Orla), um dos trechos mais adensados e valorizados da cidade, o coeficiente de aproveitamento máximo é 3 e, na Zona de Adensamento Construtivo Planície (ZAC Planície) – que corresponde ao trecho da cidade com maior adensamento construtivo e infraestrutura instalada –, o coeficiente de aproveitamento máximo é 4. O

quadro abaixo sistematiza os coeficientes de aproveitamento estabelecidos para as ZEIS pelo Plano Diretor do Recife vigente.

Quadro 5 – Coeficientes de aproveitamentos vigentes para as ZEIS

ZONA	Coeficiente de aproveitamento		
	C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo
ZEIS 1 Planície	0,5	1	2,0
ZEIS 1 Morro	0,3	1	2,0
ZEIS 2	0,5	1	4,0

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Outra ameaça trazida pelo novo PD é permitir que os imóveis situados nas ZEIS e lindeiros aos corredores de transportes adotem os parâmetros das Zonas de Reestruturação Urbana (cujo coeficiente de aproveitamento máximo é 5, exatamente aquelas que mais se quer dinamizar com o incremento construtivo).

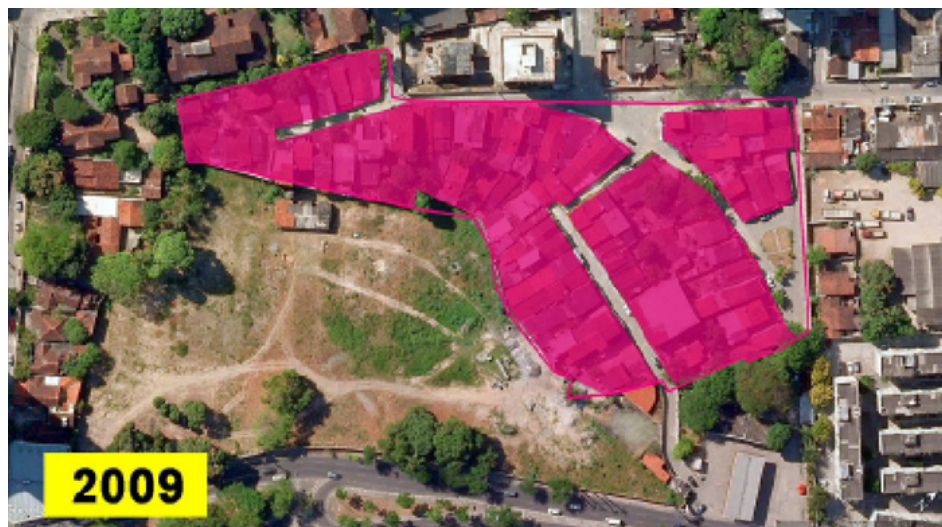
É fundamental registrar que, até a revisão do Plano Diretor de Recife no ano de 2021, não eram estabelecidos parâmetros urbanísticos relacionados a potencial construtivo para as ZEIS, em especial o coeficiente de utilização, sendo esse um dos motivos pelo sucesso do instrumento protetivo em Recife. A não definição desse parâmetro reconhecia que ele – o coeficiente de utilização ou aproveitamento – é exigível apenas para a aprovação de projetos que buscam atender a demanda de mercado e que dependem de licenciamento urbanístico para posterior obtenção de financiamento. Tais argumentos foram expostos e reiterados junto à equipe de consultoria contratada para coordenar o processo de revisão do PD de Recife. A equipe desconsiderou os argumentos e seguiu a mesma lógica estabelecida para o Plano Diretor de São Paulo, que funcionou como guia orientador para a revisão do PD de Recife, apesar de todas as diferenças entre as duas capitais, em especial no que se refere à renda da população. A visão financeirizada da cidade avançou no Recife e foi incorporada em seu novo Plano Diretor.

Assim, seguindo a lógica do Plano Diretor de São Paulo, também foi incorporada a gratuidade da Outorga Onerosa do direito de construir nas ZEIS para a produção de unidades voltadas até a faixa 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – ocorrendo, inclusive, a adoção da mesma fórmula de cálculo da contrapartida financeira para a Outorga Onerosa (art. 121 do PD) definida no Plano Diretor de São Paulo, sendo também copiada a tabela que estabelece os fatores de planejamento e de interesse social usados para o cálculo. É importante registrar que a faixa 3 da primeira versão do PMCMV, que serviu de referência para a equipe

de consultoria, previa renda familiar mensal de R\$7.000,00 (sete mil reais). Essa renda é obtida por uma parcela muito pequena da população recifense. O próprio diagnóstico elaborado pelo consórcio contratado para realizar a revisão do Plano Diretor de Recife apontou que 70% das famílias da capital pernambucana possuem renda familiar mensal inferior a 2 salários mínimos, menos de R\$2.000,00 (dois mil reais) à época. Considerando que empresas do mercado imobiliário produzem hoje unidades fora de ZEIS para famílias com renda mensal inferior a R\$2.000,00, estabelecer a Outorga Onerosa gratuita nas ZEIS pode resultar em uma grande pressão do mercado sobre essas áreas e, em extensão, provocar a expulsão da população e a maior escassez de terrenos para HIS.

Associadas às mudanças trazidas pelo Plano Diretor recentemente aprovado estão as alterações promovidas pela Lei nº 18.772/2020. Essa lei pode ter ferido de morte o instrumento da ZEIS, pois colocou fim à vedação do remembramento ou à reunificação de terrenos – sem limitar o tamanho do lote resultante – em dez ZEIS da Zona Norte de Recife. O mecanismo da vedação ao remembramento de lotes nas ZEIS inibiu que esses territórios fossem apropriados pelo mercado imobiliário. Na medida em que essa restrição urbanística é flexibilizada, o princípio das ZEIS é mutilado frente às fragilidades socioeconômicas estruturais a que estão submetidas as populações que nelas habitam. A venda do lote passa a ser uma alternativa de sobrevivência. Essa tem sido a experiência vivenciada pela ZEIS da Tamarineira, que tem sido “devorada” para instalação e ampliação de uma unidade de grande rede de lojas de materiais de construção. Trata-se do primeiro registro dos efeitos nocivos da nova normativa recifense relacionada com as ZEIS e que poderá rapidamente se multiplicar.

Imagens 1 – ZEIS Tamarineira em 2009 e 2021



Fonte: Vitor Araripe, 2021.

As imagens elaboradas pelo arquiteto Vitor Araripe, representante do IAB na Comissão de Controle Urbano, registram bem o avanço do empreendimento sobre a comunidade: a primeira imagem mostra o perímetro da ZEIS ainda sem qualquer construção da loja no seu entorno; já a segunda mostra o avanço da loja sobre a comunidade. As alterações promovidas pelo Plano Diretor e pela Lei nº 18.772/2020 possibilitaram a regularização desse tipo de estratégia pela gestão

municipal do Recife, ficando clara a estratégia de “tomada” desses territórios pelos setores produtivos.

Pelo exposto, as modificações do instrumento ZEIS no Recife, da mesma maneira que em São Paulo, foram viabilizadas por meio de normativas urbanísticas, instaurando *regimes de desapropriação* diferenciados, ambos dependentes do poder estatal. Sendo assim, referem-se a processos políticos mediante os quais os detentores do capital imobiliário, sob a hegemonia do capital financeiro, redistribuem de forma, cada vez mais desigual, o acesso à terra urbana.

3.3 AEIS em Natal

Com inspiração na experiência de Recife na década de 1980, Natal passa a discutir a incorporação das ZEIS no seu ordenamento jurídico. Isso ocorre no Plano Diretor de 1994 com a nomenclatura de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Em 1994, o Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 7) definiu categorias que possibilitaram identificar áreas ocupadas por favelas, vilas, loteamentos irregulares, bem como áreas urbanas vazias e subutilizadas como AEIS. Em 2007, com a revisão do PD e a edição da Lei Complementar nº 82, Natal avançou ao estabelecer, no seu art. 22, outra modalidade de AEIS:

Art. 22 - Áreas Especiais de Interesse Social, demarcadas no Mapa 4 do Anexo II, definidas na Mancha de Interesse Social e pelos seus atributos morfológicos, são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas a segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal, e compreende:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando - se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária;

II - terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários-mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições sócio - econômicas e culturais da população residente;

III - terrenos com área mínima de 1.000 m² (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária;

IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados), necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social.

V - os prédios desocupados ou subutilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica (NATAL, 2007, p. 9).

Essas novas categorias permitiram incluir assentamentos e bairros que não possuíam características de favelas, vilas, loteamentos irregulares e vazios urbanos, mas que abrigavam população com renda predominante de até três salários mínimos e que poderiam ser pressionadas por empreendimentos de grande porte. Elas também possibilitaram ir além da proteção do direito à moradia, ao inovar e reconhecer como AEIS trechos do território municipal – reconhecidos, em sua totalidade, como urbanos – onde seria executável a atividade de agricultura urbana.

É importante registrar que as AEIS sempre foram tratadas pelos atores sociais de Natal como um importante instrumento de política fundiária, em que pesa a resistência das administrações municipais em promoverem as ações de urbanização e de regularização fundiária.

Em 2019, inicia-se o processo de revisão do Plano Diretor de Natal. A resultante Lei Complementar nº 208/2022 reitera as estratégias adotadas pelo mercado imobiliário em São Paulo e no Recife, visando à captura do instrumento. O Novo PD de Natal flexibilizou parâmetros de uso ocupação do solo nas AEIS, subtraiu frações territoriais de AEIS de interesse do mercado – em especial aquelas situadas na orla marítima e em eixos viários estruturantes – e promoveu mudanças nos processos de gestão das AEIS. Em Natal, também houve a ampliação dos coeficientes de utilização para as ZEIS, como também do gabarito para novas construções. Talvez a inovação mais nociva para o cumprimento dos objetivos do instrumento foi a institucionalização da possibilidade de redefinição, mediante plebiscito,⁹ dos limites geográficos das AEIS, podendo, inclusive, ser indicada a exclusão ou inclusão

⁹ Art. 35, IV (...)

§2º Os Moradores das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, desde que representem 1% (um por cento) da comunidade local, segundo levantamento do IBGE, passando obrigatoriamente pelo Poder Legislativo poderão propor ao Poder Legislativo a realização de plebiscito, visando à redefinição dos seus limites ou sua extinção, contanto que a renda predominante passe de 3 (três) salários mínimos.

§3º As áreas desvinculadas das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS em decorrência do Plebiscito disposto no §2º passarão a integrar a Zona Adensável.

§4º A eleição será conduzida pelo Conselho da Cidade do Natal - CONCIDADE, e, previamente serão realizadas 03 (três) audiências públicas com intervalo mínimo de 15 (quinze) dias para esclarecimento sobre as consequências da modificação dos limites e ou extinção das Áreas Especiais de interesse Social – AEIS.

de uma fração do território ou mesmo sua extinção da condição de AEIS. Se o objetivo do instrumento é garantir terra bem localizada para moradia de população de baixa renda, como ele vai deixar de existir? A demanda por moradia cresceu ou diminuiu? É possível retirar o gravame de um bem tombado ou de um bem com valor ambiental?

Por fim, no tocante à Outorga Onerosa do direito de construir o Novo Plano Diretor de Natal, também é promovido um incentivo à sua aplicação nas AEIS, podendo a redução do valor variar de 25% a 100%. Isso é o estabelecido no *caput* do artigo 81 e no seu §1º:

Art. 81. Para a Outorga Onerosa será concedida uma redução de 25% (vinte e cinco por cento) para construção de Habitação de Interesse Social (HIS) situada nas zonas adensáveis e/ou nas Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS, desde que observadas às limitações das prescrições urbanísticas inseridas nesta Lei, a aprovação do Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social – CONHABINS – e atendidas as limitações da infraestrutura instalada e os impactos cênico-paisagísticos.

§1º A redução poderá chegar a 100% (cem por cento) no caso de os recursos serem eminentemente públicos, desde que aprovada (NATAL, 2022, p. 8).

Diferentemente dos casos de São Paulo e do Recife, a institucionalização da possibilidade de redefinição, por meio de plebiscito, dos limites geográficos das AEIS, da exclusão ou inclusão de uma fração do território ou, até mesmo, da extinção da condição de AEIS evidencia, de forma escancarada, a abertura das portei­ras para a passagem do capital rentista imobiliário.

4 Conclusões

Os processos de desapropriação de terras estiveram presentes na história da acumulação capitalista desde os seus primórdios, continuando a vigorar por meio de diversos *regimes de desapropriação*. Durante as primeiras décadas do presente século, nas grandes cidades brasileiras, destacaram-se entre esses regimes as práticas estatais para liberar terras urbanas protegidas – como vem ocorrendo nas ZEIS estabelecidas nos Planos Diretores de São Paulo (2012), Recife (2021) e Natal (2022) – com vista a colocá-las a serviço da acumulação urbana.

A análise dos aludidos planos evidenciou que o instrumento das ZEIS tem sido gradativamente capturado pelos agentes do mercado rentista/imobiliário, fortemente impulsionado nas referidas décadas pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e pelo Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) na medida em que estes têm

significado um aumento da demanda por terras urbanas, bem localizadas e dotadas de infraestrutura, para investimentos imobiliários. Como visto, com o passar dos anos, mudanças foram promovidas no instrumento ZEIS, mudanças que assinalam uma subordinação dessa normativa urbanística aos interesses dos agentes desse mercado. O poder econômico e político desses agentes tem imposto ao Estado o exercício da sua função reguladora em prol dos seus interesses.

Assim, (i) o estabelecimento de coeficientes atrativos ao mercado nas ZEIS de áreas ocupadas, juntamente com a possibilidade de aplicação da Outorga Onerosa gratuita, importa na substituição do tecido urbano e da população desses territórios, gerando processos de gentrificação; (ii) a institucionalização de coeficientes atrativos ao mercado nas ZEIS de vazios, sem o pagamento de Outorga Onerosa, como ocorrido em São Paulo, tem promovido a produção de unidades para outro público consumidor que já acessa o mercado formal de habitação; e (iii) a distorção da flexibilização de parâmetros que buscavam viabilizar a regularização fundiária e urbanística como forma de burlar os limites ao remembramento também promove a expulsão das populações das ZEIS ocupadas.

Os processos listados acima precisam ser corretamente lidos e enfrentados. Ademais, é fato que tais alterações e distorções não poderiam ocorrer sem a conivência e cumplicidade do Estado. Na verdade, têm ocorrido por iniciativa do mesmo, vez que a competência legislativa em matéria urbanística é competência exclusiva do executivo municipal.

Assim, faz-se necessário colocar um limite à *máquina de crescimento urbano* (LOGAN; MOLOTCH, 1987). Na cidade, são feitos negócios, mas também se mora. É na cidade que a vida cotidiana se reproduz. Muitos daqueles que a construíram e a constroem cotidianamente têm direito de nela morar. Daí a necessidade de resgatar o instrumento da ZEIS tal como concebido, ou seja, para garantir a proteção do direito à moradia para presentes e futuras gerações. Significa isso abolir *regimes de desapropriação* que transformam essas zonas em novas fronteiras de valorização do capital rentista/imobiliário.

Zones of Special Social Interest: new frontiers of urban accumulation?

Abstract: This text seeks analyse the evolution of the ZEIS instrument and the possible distortions that it has been suffering due to its capture by the real estate market. In the first part of the text, the reasons for these zones to come to mean one of the new expansion frontiers of rentier/real estate capital in Brazil are speculated, configuring themselves as regimes of urban expropriation. In the second, it is demonstrated how the changes promoted in the ZEIS instrument in the Plans of São Paulo, Recife and Natal function as “the opening of the gates” to the entry into these zones of the rentier/real estate sector.

Keywords: Real estate market. Master plan. ZEIS.

Referências

- AALBERS, M. B. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & Change*, 12.2, p. 148-166, 2008.
- ABRAMO, P. *et al. El nuevo pacto urbano: diálogo sobre un proyecto de reforma radical de las ciudades de América Latina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2022.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Economia Bancária e Crédito 2003*. Brasília: Banco Central, 2003. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/29112003>. Acesso em: 12 nov. 2022.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Economia Bancária e Crédito 2021*. Brasília: Banco Central, 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2021. Acesso em: 12 nov. 2022.
- BOYER, R. *Los financieros ¿destruirán el capitalismo?* Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno, 2013.
- FONTES, M. L. Piza. *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014)*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- GUIGOU, J.L. *La rente foncière: les théories et leur évolution depuis 1650*. Paris: Economica, 1982.
- HARVEY, D. O novo imperialismo: acumulação por despossessão. *Socialist Register*, Buenos Aires, vol. 40, p. 95-125, mar. 2006. Disponível em: https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.
- HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HARVEY, D. *Os sentidos do mundo: textos essenciais*. São Paulo: Boitempo, 2020.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiro 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- LACERDA, N.; ZANCHETI, S.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. *Revista Eure*, Santiago, vol. 26, n. 79, p. 77-94, dez. 2000.
- LEVIEN, M. Da acumulação primitiva aos regimes de desapropriação. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, vol. 04, n. 01, p. 21-35, jun. 2014.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. The city as a growth machine. In: FAINSTEIN, S.; CAMPBELL, S. (ed.). *Urban Theory*. Oxford: Blackwell, 1987. p. 291-337.
- LUXEMBURGO, R. *A acumulação de capital*. Recife: Civilização Brasileira, 2021.
- MARX, K. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858 – esboços da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Natal. Natal, RN, ano 22, nº 4846, 7 mar. 2022.
- NATAL. *Lei Complementar nº 7, de 5 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 1994.
- NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

RECIFE. *Lei Complementar nº 2/2021*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://leismunicipa.is/yxoc>. Acesso em: 18 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 17.511/08*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17511/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 18.772/2020*. Acrescenta o art. 15-A, da Lei Municipal nº 16.719, de 30 de novembro de 2001. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qysup>. Acesso em: 18 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 14.511/83*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 15.547/91*. Estabelece as Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15547/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 16.176/96 – Lei de Uso e Ocupação do Solo*. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 14.947/87*. 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: 12 nov. 2022.

RECIFE. *Lei nº 16.113/95*. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

RIBEIRO, T. F. *Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria de implementación de un instrumento de política de suelo*. Massachusetts, EUA: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, ano 47, n. 174, 13 set. 2002.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004*. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, ano 49, n. 161, 25 ago. 2004.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, ano 59, n. 139, 31 jul. 2014.

SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GONÇALVES Norma Lacerda; COSTA, Fernanda Carolina. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 35-62, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART02
