

Zoneamento Inclusivo (ZI): possibilidades de potencialização no Brasil a partir de novos instrumentos de política urbana

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Doutora em Planejamento Urbano pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Mestre em Direito da Cidade pela Faculdade Nacional de Direito (FDIR) da mesma instituição.
ORCID: 0000-0002-4972-3459.

Resumo: Zoneamento inclusivo é o conjunto de práticas e instrumentos que têm o objetivo de garantir habitação de interesse social em áreas infraestruturadas das cidades. No Brasil, trata-se de um conjunto de instrumentos dentre os quais se destacam as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e a Cota de Solidariedade, ambos com grande potencial mas eficácia reduzida diante dos limites impostos à sua aplicação. Nesse sentido, pretende-se explorar as possibilidades de sua potencialização por meio da utilização conjunta com outros instrumentos, adotando-se o Termo Territorial Coletivo (TTC) como paradigma de análise. A partir de uma metodologia baseada na revisão bibliográfica e de textos normativos, conclui-se que a utilização conjunta das ZEIS ou Cota de Solidariedade com o TTC potencializa o efeito desejado de garantia de habitação de interesse social em áreas infraestruturadas da cidade, com a capacidade adicional de promover um incremento da mobilização e participação efetiva dos moradores na gestão imobiliária/territorial.

Palavras-chave: Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Cota de Solidariedade. Termo Territorial Coletivo (TTC). Zoneamento Inclusivo (ZI).

Sumário: 1 Introdução – 2 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – 3 A Cota de Solidariedade – 4 O Termo Territorial Coletivo (TTC) – 5 O ZI e TTC – Referências

1 Introdução

Dá-se o nome de Zoneamento Inclusivo (ZI) ao conjunto de práticas e instrumentos que têm o objetivo de garantir habitação de interesse social em áreas infraestruturadas das cidades. Em sentido estrito, corresponde em si a um desses instrumentos, que determina um percentual de imóveis em empreendimentos habitacionais a serem destinados para populações vulnerabilizadas. No presente artigo usaremos o conceito em sentido amplo, conforme adotado por autores nacionais como Moraes e Rolnik e Santoro,¹ fazendo referência a uma ampla gama de

¹ MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO

possibilidades no sentido da garantia do direito à moradia para populações urbanas vulnerabilizadas. Para tanto, trataremos das principais modalidades de ZI existentes no Brasil, quais sejam, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Cota de Solidariedade, seus desafios e potencialidades demonstrados nos últimos anos, bem como as possibilidades que se articulam a elas a partir de novos instrumentos urbanísticos, como o Termo Territorial Coletivo (TTC).

As ZEIS se configuram em uma proposta brasileira de ZI² com um amplo potencial para a proteção de direitos de populações vulnerabilizadas. Entretanto, desde o seu surgimento, na década de 1980, as ZEIS experimentaram uma crescente limitação da sua aplicabilidade, tendo muitas vezes sido convertidas em uma mera categoria do zoneamento urbano, sem a potência da gestão coletiva e a garantia dos necessários investimentos públicos.

Apesar desse cenário, as ZEIS seguem sendo uma importante pauta dos movimentos urbanos, que crescentemente demandam ferramentas protetivas em face das constantes ameaças de remoção do Estado e dos agentes imobiliários. Sendo assim, e dado seu potencial anunciado ainda na década de 1980, o presente artigo pretende trazer ao debate as possíveis interações das ZEIS com o modelo do TTC, de forma a demonstrar que sua aplicação conjunta tem o potencial de incrementar a aplicabilidade e efetividade das ZEIS, retomando a dimensão da gestão coletiva dos territórios e reforçando seu caráter protetivo em face de processos de remoção.

Por sua vez, a Cota de Solidariedade é um instrumento que prevê uma espécie de compensação a ser cumprida dentro de empreendimentos habitacionais a ser destinada para habitação de interesse social. Tal instrumento foi introduzido pelo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, em 2014, com resultados controversos na sua aplicação. Apesar disso, vem crescendo em importância no debate nacional com uma tendência de ampliação do instrumento para outros municípios.

No entanto, assim como nas ZEIS, há uma baixa efetividade do instrumento e um risco de sua cooptação pelo próprio mercado imobiliário, seja flexibilizando os critérios para a definição de habitação de interesse social, seja a partir utilizando subterfúgios para não enquadramento na previsão legal de obrigatoriedade da Cota de Solidariedade ou ainda pelo pagamento de contrapartidas aos Estados que substituam sua implementação.

Ambos os instrumentos podem ser potencializados na luta pelo incremento da moradia de interesse social pelo modelo do TTC, que defende a gestão coletiva

URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais (...)*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política urbana. Lincoln Institute of Land Policy, [S. l.], 2013. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 4 maio 2023.

² ROLNIK; SANTORO, 2013.

do território por meio de um arranjo jurídico que conjuga a defesa dos interesses da coletividade com a liberdade individual dos moradores, a partir da separação entre a titularidade da terra e das construções. A partir da adoção do modelo – já existente em diversos países do mundo e presente na nova agenda urbana –, é possível garantir a acessibilidade econômica permanente da moradia, evitar remoções – em especial aquelas promovidas pelo mercado – e garantir um desenvolvimento comunitário protagonizado pelos moradores.

Sendo assim, o TTC tem a possibilidade de complementar e potencializar os instrumentos ora analisados de ZI, garantindo habitação de interesse social de forma permanente em áreas infraestruturadas da cidade e com protagonismo dos moradores. Considerando que o TTC é modelo de introdução recente no Brasil, apesar de sua consolidação internacional e presença explícita na Nova Agenda Urbana, será importante trazer considerações sobre a sua modelagem jurídica e proposta de funcionamento, de modo a garantir uma visão adequada sobre as possíveis interações com os instrumentos de ZI já mencionados.

Assim, para a exposição adequada dos argumentos, o presente artigo será dividido em quatro partes, além desta introdução e da conclusão: a primeira se dedicará a explorar o instrumento das ZEIS, avaliando – ainda que brevemente – seu histórico de implementação e perspectivas; a segunda cuidará do instrumento da Cota de Solidariedade, destacando sua aplicação no Brasil e algumas experiências internacionais; o terceiro buscará contextualizar e conceituar o TTC, instrumento de recente reconhecimento e crescente interesse no Brasil; por sua vez, a quarta parte se dedicará a uma análise sobre as possíveis sinergias entre o ZI e o TTC, no sentido de destacar o potencial de aprofundamento do primeiro a partir da utilização conjunta do segundo.

Toda a argumentação se baliza na defesa da importância do ZI, seu baixo grau de efetividade até a presente data e a necessidade de buscar instrumentos e modelos que promovam a sua implementação e efetividade, como se defende a partir da utilização conjunta com o TTC.

2 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) surgem na década de 1980, por meio de duas experiências municipais inovadoras de ZI no Brasil: o PREZEIS, em Recife, e o Profavela, em Belo Horizonte.

O Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela) foi criado em 1983 atendendo a uma forte mobilização social em torno da pauta do reconhecimento do direito à posse e à inclusão dos territórios populares nas políticas urbanas municipais do Brasil. Com o objetivo de gerenciar o programa foi criada a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), que viria a se tornar o órgão

responsável pela política urbana do município. Conjuntamente com a criação da URBEL, foi instituído o conselho municipal de habitação, com o objetivo de trazer o protagonismo de moradores e da sociedade civil para a gestão urbana e inseridas as zonas especiais de interesse social na legislação urbanística municipal.³

No mesmo período do Profavela, a cidade de Recife incluiu na sua legislação de uso e ocupação do solo a figura das ZEIS como instrumento de zoneamento que permitia a definição de normas urbanísticas específicas para a promoção da regularização fundiária de favelas. A inserção legislativa do instrumento foi seguida da criação de uma política urbana mais ampla por meio do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), elaborado por movimentos sociais e submetido a um longo processo de negociação e ajustes até sua aprovação em 1987. O PREZEIS se caracterizou como uma política inovadora de planejamento e gestão democrático de territórios populares, trazendo em si o ideário das ZEIS de resgate da cidadania e protagonismo dos moradores na gestão dos seus territórios.⁴

Em uma contextualização internacional, as ZEIS podem ser conceituadas como um modelo de Inclusionary Zoning (IZ) definido como uma ferramenta para garantir moradia economicamente acessível em áreas infraestruturadas das cidades.⁵

Essas experiências e seus promissores resultados levaram a que as ZEIS – e o ZI em geral – fossem tema de debate do movimento pela reforma urbana, que teve êxito em incorporar na Constituição Federal parte importante de suas pautas e de sua visão sobre a política urbana brasileira. Nessa esteira, o parágrafo 4º do artigo 182 introduz no ordenamento jurídico nacional a possibilidade de ZI, nesse artigo relacionado diretamente com os instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsória e IPTU progressivo.

Posteriormente, a lei federal regulamentadora do capítulo constitucional da política urbana, Lei nº 10.257/2001 – conhecida como Estatuto da Cidade –, trouxe expressamente as ZEIS como instrumento de política urbana, previsto em seu artigo 4, V, “f”. A partir da previsão das ZEIS no Estatuto da Cidade, em conjunto com a

³ 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. (coord.). *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. (Coleção Habitar); SOARES, I., AZEVEDO, M. DE L., STEPHAN, ÍTALO, CARVALHO, A., & ARANTES, P. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], v. 15, p. 21-37, 2012.

⁴ MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais (...)*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

⁵ DAWKINS, C. *et al.* Creating and Preserving Affordable Homeownership Opportunities: Does Inclusionary Zoning Make Sense? *Journal of Planning, Education and Research*, [S. l.], v. 37, n. 4, p. 444-456, 2017.

campanha do Ministério da Cidade pelo Plano Diretor em 2006, muitos municípios previram o instrumento em seus planos diretores.

Por sua vez, em 2009, o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977 – que trazia a primeira regulamentação exaustiva e extensiva da regularização fundiária, nesses termos, no ordenamento jurídico nacional – também trouxe o instrumento das ZEIS com destaque nos artigos 47, V e VII, “b”, sugerindo que as áreas de interesse social a serem regularizadas passassem a se configurar como ZEIS.

A difusão do instrumento na legislação federal, em conjunto com a campanha do Ministério das Cidades pelos Planos Diretores em 2006, levou a uma grande disseminação das ZEIS no período de 2009 a 2021 entre os municípios brasileiros. Em 2009, 26,8% dos municípios previam ZEIS em sua legislação, enquanto 58,4% previam o instrumento em 2018, sendo esse percentual ainda maior entre os municípios que afirmam possuir favelas e comunidades urbanas em seus territórios.⁶

No entanto, apesar do crescente reconhecimento legal – seja em âmbito federal, seja municipal – a aplicação das ZEIS vem demonstrando baixa efetividade na garantia do direito à moradia de populações urbanas vulnerabilizadas, com situações excepcionais nas quais as ZEIS são tomadas como bandeira de luta e resistência, especialmente diante do poder público.⁷

Em termos quantitativos, isso pode ser demonstrado pelo percentual de municípios, dentre os que instituíram ZEIS, que contam com políticas habitacionais e/ou de regularização fundiária, fundamentais para que as ZEIS alcancem todo seu potencial. Quanto a políticas habitacionais, apenas 3,4% dos municípios que instituíram ZEIS em sua legislação contavam com a previsão de programas ou políticas de produção habitacional em 2021. No que se refere à regularização fundiária, 38,6% dos municípios com previsão de ZEIS contavam com previsão de programa/política sobre o tema. Embora seja um número expressivamente maior, ainda é uma minoria, demonstrando um caráter mais discursivo das ZEIS, com baixo potencial de aplicabilidade prática.⁸

Importante destacar que a literatura especializada⁹ estabelece uma distinção entre ZEIS estabelecidas em áreas já ocupadas, com vistas a sua regularização, e aquelas estabelecidas em terrenos desocupados, via de regra com o objetivo de criar uma reserva de terras para políticas habitacionais. São, respectivamente, as

⁶ NAKANO, A. K.; MARU, H. T. K.; MONTALVA, B. L. S.; GUIMARÃES, J. R. Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 117-142, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART05MIOLO_RBDU_16.indd 142MIOLO_RBDU_16.indd 14201/08/2023 18:57:1001/08/2023.

⁷ LIMA, A. N. *et al.* O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335.

⁸ *Ibidem.*

⁹ ROLNIK; SANTORO, 2013.

ZEIS cheias e as ZEIS de vazios. Apesar do amplo potencial das ZEIS de vazios de atuar no controle de preço da terra urbana, proporcionando a criação de um estoque fundiário para políticas públicas habitacionais, sua aplicação é rara e residual, sendo a maioria das ZEIS estabelecidas em áreas já ocupadas.

As ZEIS “cheias”, que deveriam garantir a regularização fundiária com parâmetros mais adequados aos padrões construtivos locais e a formação de um conselho a fim de garantir uma gestão democrática do território com protagonismo dos moradores, na prática acabam se tornando apenas uma sigla de zoneamento, sem qualquer rebatimento prático na vida dos moradores no sentido do incremento de suas condições de vida. Apesar disso, é notório o emprego da categoria de ZEIS como argumento de defesa em caso de conflitos fundiários judicializados,¹⁰ bem como sua utilização como bandeira de unificação e resistência de comunidades urbanas.

É notória a crescente apropriação de ZEIS pelo mercado imobiliário, amparada por dispositivos legais municipais que acabam por permitir a ampliação do potencial construtivo, a liberação do remembramento de terrenos e alteração de outros parâmetros urbanísticos que favorecem a dinâmica imobiliária mercadológica em detrimento do direito à moradia da população local. Nesse sentido, Gonçalves e Costa¹¹ defendem que as ZEIS vêm se configurando em “nova fronteira de expansão do capital rentista”/imobiliário.

Assim, temos um instrumento que, apesar do seu potencial, vem sendo subutilizado no contexto urbano brasileiro, no qual se insiste em uma aplicação meramente discursiva das ZEIS em detrimento de seu potencial emancipatório. Não obstante a partir dessa constatação, e do reconhecimento da importância do papel ao qual se pretendem as ZEIS, vamos explorar as potencialidades de sua aplicação conjunta com o inovador instrumento do TTC, com o objetivo de refletir sobre a possibilidade de uma maior efetividade da garantia do direito à moradia de comunidades urbanas vulnerabilizadas.

3 A Cota de Solidariedade

A Cota de Solidariedade é instrumento urbanístico que prevê a obrigatoriedade de destinação de determinado percentual de áreas/unidades de empreendimento habitacional para moradias de interesse social. Trata-se de instrumento que conta com, ao menos, duas modalidades de execução: A reserva de unidades

¹⁰ LIMA, A. N. *et al.*, 2021.

¹¹ GONÇALVES, N. L.; COSTA, F. C. 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.

habitacionais no mesmo empreendimento ou a doação de terreno/recursos para a produção habitacional de interesse social em local distinto do empreendimento gerador da obrigação.

O caso mais emblemático da primeira modalidade é Paris, cidade na qual a Cota de Solidariedade foi adotada como maneira não apenas de aumentar a oferta de moradia de interesse social em áreas urbanas infraestruturadas e valorizadas, mas também como um experimento de miscigenação social com fins de reduzir ideologias racistas e xenófobas cada vez mais em alta na sociedade. Seus resultados mostraram tendências bastante controversas: enquanto, inegavelmente, aumentaram a oferta de moradia de interesse social em áreas urbanas infraestruturadas, permitindo que famílias de baixa renda acessassem bairros valorizados, não foi capaz de lidar com as tendências sociais preconceituosas dos moradores. São diversos os relatos de que as unidades residenciais sociais contavam com entrada e equipamentos separados, promovendo uma “segregação habitacional” em um mesmo prédio, bem como de situações conflituosas entre os moradores baseadas no preconceito.¹²

Por sua vez, a segunda modalidade apresenta menos controvérsias – na medida em que não obriga a convivência de grupos sociais distintos – mas também um menor potencial transformativo da realidade social. De fato, a doação de terras e/ou recursos para a construção de habitação social em local diverso do empreendimento gerador é uma contrapartida de caráter meramente econômico, que tende a gerar menos resistência entre os incorporadores. No entanto, essa modalidade tende a reproduzir padrões pré-existentes de segregação territorial, na medida em que os terrenos doados tendem a se localizar em bairros menos valorizados, com menor acesso à infraestrutura, enquanto eventuais recursos doados também tendem a ser aplicados em projetos situados em terrenos mais baratos, que reproduzem as mesmas características. Assim, embora se mostre uma fonte interessante de financiamento para a habitação de interesse social – considerando a escassez de recursos públicos diante da elevada demanda – sua aplicação tende a reproduzir padrões de segregação indesejáveis.

No Brasil, a Cota de Solidariedade foi pioneiramente prevista pelo município de São Paulo, no seu Plano Diretor de 2014 nos seguintes termos: empreendimentos habitacionais com área superior a 20.000 metros quadrados, ficavam obrigados a destinar um percentual de 10% da área construída computável para produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município para fins

¹² CALLIES, D.; SIMON, D. Fair Housing, Discrimination, and Inclusionary Zoning in the United States. *The Urban Lawyer*, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 687-716, 2017.

de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia (Lei nº 16.050/1204, artigos 111 e ss.). No entanto, mesmo com a opção pela modalidade mais conservadora do instrumento, a Cota de Solidariedade teve baixo grau de efetividade,¹³ não demonstrando todo o potencial que carrega em si para a habitação de interesse social.

Cabe destacar que a Cota de Solidariedade é instrumento relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro, de baixo conhecimento – inclusive por movimentos e entidades da sociedade civil do campo progressista –, e, talvez por isso, de efetividade ainda mais baixa que as ZEIS. Outro fator importante que contribui para sua baixa efetividade é a resistência de incorporadores e agentes do mercado imobiliário em geral na sua aplicação. Apostando em uma visão social higienista, mesmo nos locais que preveem o instrumento, preferem pagar compensações ao Estado ou construir moradias/infraestrutura de caráter social em outros lugares a garantir habitação voltada à população de baixa renda dentro de seus empreendimentos.

Assim, apesar do potencial de ambos os instrumentos, é notório o *déficit* na sua aplicação, tornando-os mais elementos discursivos/de defesa do que instrumentos promotores de inclusão territorial de fato.

4 O Termo Territorial Coletivo (TTC)

O Termo Territorial Coletivo (TTC) é a versão brasileira do modelo dos Community Land Trusts (CLT), que pode ser definido como um modelo de garantia de segurança da posse e de desenvolvimento comunitário para populações vulneráveis a partir do protagonismo dos moradores.

As primeiras experiências foram realizadas nos Estados Unidos da América na década de 60, ligadas aos movimentos por direitos civis e localizadas, na sua totalidade, em áreas rurais. Nos 20 anos seguintes, o modelo se desenvolveu e aperfeiçoou, migrando para as cidades na década de 80, momento a partir do qual ganha escala, se multiplicando nos Estados Unidos e, posteriormente, pelo mundo. Atualmente existem experiências de TTC nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Bélgica, Alemanha, Quênia, Austrália, Porto Rico, além de projetos pilotos na Bolívia, no Brasil, na Indonésia, em Portugal e em Bangladesh.

A difusão dos TTCs pelo mundo se deve muito à sua modelagem maleável, que permite a adaptação do modelo a diferentes realidades. Nas palavras de Davis:¹⁴

¹³ SILVA, P.; BORGES, I. Os primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade: como superar seus limites e desfrutar de suas oportunidades. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], set. 2019. DOI:10.11606/ISSN.1984-4506.V17I2P76-85.

¹⁴ DAVIS, 2010, p. 10.

The CLT has been reinvented repeatedly over the years, adapting to new audiences, conditions, and applications. Such flexibility has been a perennial source of renewal and vigor, helping the CLT to spread far and wide. A deeper appreciation for the model's evolution may encourage today's practitioners to continue the experimentation that gave rise to the model in the first place.

Apesar das variações de arranjos jurídicos e institucionais dos TTCs, é possível definir algumas características comuns às iniciativas que se estabelecem a partir do modelo, que são: (i) gestão coletiva da terra; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção; (iv) gestão participativa e (v) ingresso voluntário.

A gestão coletiva da terra é o fundamento básico da segurança da posse proporcionada pelos TTCs. Os arranjos institucionais que a garantem, via de regra, passam pela constituição de uma pessoa jurídica que será a proprietária formal dos terrenos, com controle dos moradores na sua gestão e sem a possibilidade da venda. A gestão coletiva da terra dá ao modelo a possibilidade de restringir o ingresso de possíveis novos moradores da área com o objetivo de manter suas características originárias, por exemplo, apenas permitindo que haja transmissão de imóveis para pessoas de baixa renda.

Por sua vez, uma outra característica comum aos TTCs é a titularidade individualizada das construções/moradias. Os moradores recebem o título individual de suas casas por meio do instrumento do direito de superfície, efetivando a separação entre a terra e as construções. Através desse arranjo, permite-se uma costura entre anseios individuais e a força do coletivo, proporcionando o aumento da mobilização em torno do território enquanto preserva a liberdade individual em relação às construções.

A partir desse arranjo de separação entre terra e construções, com a gestão coletiva da terra pela comunidade como um todo por meio de uma pessoa jurídica constituída para esse fim, é possível a limitação – a partir de decisão coletiva – de algumas liberdades em relação a uma eventual venda das construções. Experiências internacionais demonstram a possibilidade de estabelecer limitações de público de eventuais compradores/locatários, bem como de valor para a revenda, desde que com o objetivo de manter os fins de proteção de uma determinada comunidade ou determinado público, como o de baixa renda, na área do TTC. Por vezes, essa limitação ao processo de revenda pode se revelar fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis.¹⁵

¹⁵ THADEN; LOWE, 2014.

Além disso, é indispensável para o estabelecimento de um TTC a garantia de sua sustentabilidade, ou seja, é preciso que o arranjo institucional que o sustenta consiga se manter sem, ou com o mínimo, auxílio externo. Essa medida é importante para garantir a continuidade do TTC independentemente de qualquer mudança conjuntural, de ordem econômica ou política, que atinja o contexto institucional ou territorial do projeto.

A sustentabilidade dos TTCs pode ainda ter por resultado o advento de condições de atuação direta no território, seja com apoio – técnico ou material – às construções, seja com melhoria das condições das áreas de uso comum ou por meio de outras intervenções que se façam necessárias conforme as necessidades locais.

Ainda no âmbito institucional, é indispensável para o modelo do TTC que seja garantida uma gestão coletiva por moradores e outros agentes interessados no território. Em uma formulação clássica, essa gestão é feita em um formato tripartite, com a formação de uma espécie de órgão deliberativo colegiado composto por um terço de moradores; um terço de técnicos indicados pelos moradores e um terço de moradores de bairros vizinhos.¹⁶

Ainda que esse formato clássico não seja reproduzível em todos os locais nos quais se pretenda implantar o modelo do TTC, é fundamental que a gestão institucional seja feita de forma participativa e que essa participação seja garantida materialmente, em todo o processo de tomada de decisões sobre o território, e não apenas formalmente, com deliberações apenas sobre propostas já construídas.

Por fim, uma última característica comum dos TTCs seria o ingresso voluntário dos seus integrantes. Como grande parte do seu potencial está contida na sua dimensão deliberativa participativa e no alcance de um objetivo comum de segurança da posse e melhorias territoriais/habitacionais para determinada comunidade, é indispensável que haja voluntariedade de ingresso entre seus membros. Essa voluntariedade firma uma base de interesses comuns entre os integrantes que pode representar o elo de comunhão do qual dependerá o sucesso da iniciativa.

O conjunto de características aqui destacado evidencia o caráter inovador e o potencial do modelo para o Brasil. Sabe-se que a moradia é uma questão central e insuficientemente trabalhada no Brasil ao longo das últimas décadas, frequentemente tratada entre os paradigmas da propriedade privada individual e da propriedade coletiva, o último pauta de movimentos sociais e ainda não incorporado de forma ampla no ordenamento jurídico nacional.

Além disso, os últimos anos vêm apresentando novos desafios para a moradia no Brasil, com a formação de um arcabouço jurídico para o aprofundamento do seu processo de financeirização, o aprofundamento da segregação socioespacial

¹⁶ DAVIS; JACOBUS, 2008.

promovido pela lógica de produção habitacional em áreas periféricas e as dificuldades de garantia da segurança da posse dos moradores.¹⁷

O TTC possui potencial para oferecer uma alternativa a cada um desses desafios. O arranjo jurídico do modelo permite um grau de subversão da propriedade privada individual que, a partir dela, promove um arranjo de gestão efetivamente coletivo. Além disso, a impossibilidade de venda da terra e as possíveis restrições impostas à transmissão das construções se apresentam como uma proteção em face da especulação imobiliária e financeirização, resgatando a função social e o valor de uso dos imóveis relacionado à moradia. Por fim, todo o arranjo do TTC tem como um dos seus principais objetivos a garantia da segurança da posse, já tendo se mostrado bem sucedido em diversas experiências internacionais.¹⁸

No entanto, apesar do inequívoco sucesso internacional e da reconhecida importância do modelo (incluído na Nova Agenda Urbana), as experiências de TTC internacionais enfrentam alguns desafios em comum como as dificuldades de conseguir, manter e/ou ampliar o apoio governamental e a manutenção da mobilização dos moradores/comunidades. No Brasil, além dos desafios comuns às experiências de TTC, também é preciso lidar com a inexistência de uma experiência concreta (ainda que existam projetos em andamento)¹⁹ e a consequente desconfiança relativa aos impactos efetivos da sua adoção. Apesar disso, o modelo tem se difundido entre acadêmicos, lideranças e movimentos sociais, com presença crescente nos debates sobre cidades no país, o que também justifica a importância da análise pretendida no presente artigo.

Recentemente, cabe destacar os avanços legais do instrumento, que passou a ser previsto no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 270/2024) e a contar com um projeto de lei federal para sua regulamentação (Projeto de Lei nº 5618/2023). Esses avanços se somam à presença do TTC em outros planos diretores, como de São João de Meriti (primeira legislação a abordar o TTC no Brasil) e à sua difusão no debate nacional, ressaltando seu potencial como instrumento de integração territorial, a partir da lógica do ZI.

Cabe destacar que a experiência internacional com a aplicação do instrumento, tanto em assentamentos informais quanto na produção habitacional, revela sua capacidade de fixar estoques de habitação de interesse social em áreas infraestruturadas de cidades com contextos econômicos e sociais bastante distintos, como

¹⁷ RIBEIRO, T. F. *Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

¹⁸ RIBEIRO, T. F. *et al.* Experiências internacionais de Community Land Trusts e lições para a implementação do modelo no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202232>.

¹⁹ Para saber mais sobre as experiências em andamento, ver: www.termoterritorialcoletivo.org.

Porto Rico e Bruxelas.²⁰ Esse fato reforça seu caráter flexível e reafirma as possibilidades a partir da sua adoção no Brasil, em especial conjugado com instrumentos já existentes e subutilizados ou não completamente eficazes, como as ZEIS e a Cota de Solidariedade – objeto de análise do presente artigo.

5 O ZI e o TTC

O TTC, como visto anteriormente, tem como principais objetivos a garantia da segurança da posse e o desenvolvimento comunitário de populações vulnerabilizadas a partir do seu protagonismo, em consonância direta com os propósitos das ZEIS como idealizadas e construídas ainda na década de 1970 (fonte). Também tem como proposta a integração territorial a partir do reconhecimento e da permanência, se alinhando com as propostas defendidas pela Cota de Solidariedade. Da mesma forma, seu caráter flexível permite sua aplicação em assentamentos informais e na produção habitacional de interesse social, garantindo um amplo espectro de situações passíveis de se enquadrarem nos limites do instrumento.

As ZEIS estão presentes no Estatuto da Cidade como instrumento da política urbana, que deve ser previsto em planos diretores municipais. Embora não traga um conceito ou conteúdo claro para as ZEIS, o Estatuto as relaciona com a habitação de interesse social, apesar de deixar de lado, no texto legal, o potencial do instrumento como indutor de práticas autogestionárias e de desenvolvimento comunitário protagonizado pelos próprios moradores.

De fato, apesar do sentido inicial dos experimentos que levaram à instituição das ZEIS ter sido o de proporcionar proteção e empoderamento comunitário, grande parte das experiências se limitaram ao texto literal do Estatuto da Cidade, com as ZEIS sendo utilizadas apenas para a demarcação de áreas de habitação de interesse social, frequentemente com a flexibilização de parâmetros urbanísticos e, em alguns casos, relacionada com as políticas de regularização fundiária.

No que se refere à Cota de Solidariedade, apesar do pioneirismo de sua inserção no ordenamento jurídico nacional, o instrumento vem contando com baixíssimo grau de efetividade e apropriação pública, o que vem impedindo o desenvolvimento pleno de seu potencial.

Nesse cenário, podemos compreender o TTC como complementar às ZEIS e à Cota de Solidariedade, em uma perspectiva mutuamente potencializadora dos instrumentos.

No que se refere especificamente às ZEIS, identificamos essa possível potencialização em especial nos municípios que adotam uma proposta mais limitada

²⁰ RIBEIRO *et al.*, 2022.

das ZEIS, especialmente em relação ao seu potencial de empoderamento e desenvolvimento comunitário. Em uma analogia imagética, as ZEIS seriam uma espécie de muralha, apta a proteger uma determinada comunidade ou grupo de ameaças externas, e o TTC poderia cumprir a função de reforço interno dessa muralha, conjugado com uma espécie de fortalecimento das estruturas internas que permita que o grupo ou comunidade se desenvolva a partir do protagonismo dos moradores.

Ainda nas localidades em que as ZEIS assumem um formato mais protetivo, as comunidades podem se beneficiar da conjugação entre as ZEIS e o TTC, na medida em que a consolidação da propriedade fundiária nas mãos da comunidade – por meio de pessoa jurídica criada e gerida pelos moradores para esse fim – permite um maior poder decisório sobre o desenvolvimento territorial local, se articulando com a perspectiva histórica das ZEIS como instrumento de proteção, gestão e protagonismo dos moradores.

Quanto à Cota de Solidariedade, um dos principais desafios apontados para sua implementação é a gestão dos imóveis a fim de garantir sua natureza social e uma integração adequada com os vizinhos. A questão pode ser mais bem trabalhada a partir do modelo do TTC, que poderia assumir a gestão desses imóveis e desenvolver uma série de atividades e estratégias para controle de preços – mesmo de aluguéis – e integração entre os moradores. Esse tipo de atividade vem sendo desenvolvida com sucesso em TTCs de outros países, como Bélgica e Inglaterra, onde o modelo é usado para gestão de imóveis de interesse social garantindo manutenção da acessibilidade econômica e construindo verdadeiras comunidades com inclusão dos vizinhos.

Assim, os instrumentos se conectam a partir do objetivo de integração territorial, rompimento de preconceitos sociais e aumento da oferta de habitação de interesse social em áreas urbanas infraestruturadas. O TTC pode servir também como um potencializador do instrumento Cota de Solidariedade, oferecendo uma alternativa para o que é apontado como seu principal desafio em termos de aplicação prática e permitindo uma nova visão sobre sua eficácia e potencial como garantia de estoque de moradia social nas cidades brasileiras.

6 Conclusão: menos disputa discursiva e mais parceria entre propostas, instrumentos e projetos

É notório o avanço realizado pelo Estatuto da Cidade e legislações posteriores na inserção e regulamentação de instrumentos urbanísticos de caráter progressista no ordenamento jurídico brasileiro. Os desafios crescentes à ordem urbana – trazidos pelo desenvolvimento das cidades sob uma estrutura desigual – impõem uma constante atualização dos instrumentos urbanísticos e suas regulamentações,

de modo a garantir um leque maior de opções na sempre desequilibrada luta por cidades mais justas e igualitárias, conforme preconizado pela Constituição Federal.

Nesse sentido, a chegada de novos instrumentos deve ser considerada positiva, no sentido do aumento das possibilidades de superação de entraves à efetividade de outros já existentes, buscando – sempre que possível – uma aplicação conjunta que facilite o alcance dos objetivos comuns preconizados pela Constituição Federal para a ordem urbana.

O presente artigo buscou demonstrar a virtuosidade da aplicação conjunta de instrumentos, visando à potencialização mútua de sua efetividade, trazendo o caso do ZI como paradigma analítico a partir das interações com o novo instrumento do TTC. Apesar da impossibilidade de realização de um estudo empírico que comprove o potencial da sinergia entre os instrumentos, suas regulamentações e análises bibliográficas não deixam dúvida sobre a virtuosidade de sua utilização conjunta para a promoção dos princípios do ZI.

Inclusionary zoning: Possibilities for potentialization in Brazil based on new urban policy instruments

Abstract: Inclusionary zoning is the set of practices and instruments that aim to guarantee social housing in infrastructured areas of cities. In Brazil, it is a set of instruments, among which the Zones of Special Social Interest and the Solidarity Quota stand out, both with great potential but reduced effectiveness given the limits imposed on their application. In this sense, we intend to explore the possibilities of enhancing it through joint use with other instruments, adopting the Community Land Trust – CLT as an analysis paradigm. Based on a methodology based on bibliographic review and normative texts, it is concluded that the joint use of ZEIS or Solidarity Quota with the CLT enhances the desired effect of guaranteeing social housing in infrastructured areas of the city, with the additional capacity to promote an increase in the mobilization and effective participation of residents in real estate/territorial management.

Keywords: Areas of Special Social Interest. Solidarity Quota. Community Land Trust – CLT. Inclusionary Zoning.

Referências

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. 2013. 283 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CALLIES, D.; SIMON, D. Fair Housing, Discrimination, and Inclusionary Zoning in the United States. *The Urban Lawyer*, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 687-716, 2017.

DAWKINS, C. *et al.* Creating and Preserving Affordable Homeownership Opportunities: Does Inclusionary Zoning Make Sense? *Journal of Planning, Education and Research*, [S. l.], v. 37, n. 4, p. 444-456, 2017.

GONÇALVES, N. L.; COSTA, F. C. 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.

LIMA, A. N. *et al.* O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335.

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. (coord.). 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. (Coleção Habitare).

MORAES, D. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre urbanização de favelas e as zonas especiais de interesse social (ZEIS) no Recife-PE.* 2019. 279 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 17., 2017, São Paulo. *Anais (...)*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

NAKANO, A. K.; MARU, H. T. K.; MONTALVA, B. L. S.; GUIMARÃES, J. R. Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 117-142, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ARTO5MIOLO_RBDU_16.indd 142MIOLO_RBDU_16.indd 14201/08/2023 18:57:1001/08/2023.

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

RIBEIRO, T. F. *et al.* Experiências internacionais de *Community Land Trusts* e lições para a implementação do modelo no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202232>.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política urbana. *Lincoln Institute of Land Policy*, [S. l.], 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 4 maio 2023.

ROMEIRO, P. S. Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. São Paulo, 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, P.; BORGES, I. Os primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade: como superar seus limites e desfrutar de suas oportunidades. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], set. 2019. DOI:10.11606/ISSN.1984-4506.V17I2P76-85.

SOARES, I., AZEVEDO, M. DE L., STEPHAN, ÍTALO, CARVALHO, A., & ARANTES, P. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], v. 15, p. 21-37, 2012.

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

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Zoneamento Inclusivo (ZI): possibilidades de potencialização no Brasil a partir de novos instrumentos de política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 89-103, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART04.J.
