

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

AS ZEIS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO TERRITORIAL E SEU PAPEL NA INCLUSÃO PERVERSA URBANÍSTICA

Beatriz Ribeiro Strapaissi, Fabiana Felix do Amaral e Silva.

Universidade do Vale do Paraíba/Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Avenida Shishima Hifumi, 2911, Urbanova - 12244-000 - São José dos Campos-SP, Brasil, biastrapaissi@outlook.com, fabiana.amaral@gmail.com.

Resumo:

A luta pelo acesso à moradia é uma demanda presente dentro do cenário contemporâneo, especialmente nas áreas urbanas onde a concentração populacional e a desigualdade socioeconômica tornam essa questão ainda mais complexa. Nesse contexto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) emergem como um importante instrumento de intervenção política, voltado a garantir o direito à moradia e a promoção da inclusão social. Entretanto, pode-se observar a tomada das ZEIS para afirmação dos interesses do Capital e como vêm se comportando à favor da inclusão perversa das comunidades. Com isso, o presente artigo propõe explorar a atuação das ZEIS como ferramenta urbanística adotando a revisão bibliográfica temporal como metodologia de pesquisa.

Palavras-chave: ZEIS; Urbanismo; Inclusão Perversa; Instrumento urbanístico.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas.

Introdução

As ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social - são áreas inseridas no perímetro urbano, através da atribuição do Plano Diretor, que devem seguir aos usos pré-determinados, em nível de construção e uso do solo. O uso do solo e zoneamento está relacionado ao Direito urbanístico, uma vez que estabelece as condições em que deve ser exercido o uso da propriedade. Segundo José Afonso da Silva:

O zoneamento constitui, pois, um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população. Ele serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas. (...) Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares nem de determinados grupos. Não será um sistema de realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações. (SILVA, 2008, p. 124)

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem importante instrumento de política urbana, fundiária e habitacional, incluído no Estatuto da Cidade como instituto jurídico e político (art. 4º, V, f) é definido pela Lei Federal nº 11.977 de 2009 como: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V).

De acordo com a definição concebida pela Lei federal nº 11.977 de 2009, as ZEIS podem abranger glebas, terrenos e edifícios vazios, subutilizados ou não utilizados, adequados à produção de novas unidades habitacionais de interesse social, bem como áreas ocupadas pelos diversos tipos de assentamentos informais e precários, tais como favelas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Historicamente, a proposta das Zonas Especiais de Interesse Social foi concebida nos anos 80, dirigida para o reconhecimento da luta dos assentamentos precários pelo seu direito à cidade e moradia digna. Após o estabelecimento das ZEIS através do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01) percebe-se uma reconfiguração das ZEIS como ferramenta de política fundiária. Essa reconfiguração visa a expandir o acesso a terras urbanizadas por meio da gestão do solo urbano, incentivando a ocupação de regiões centrais que já contam com infraestrutura e serviços públicos adequados. (Rolnik e Santoro, 2013).

Nesse momento, é crucial entender as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de forma vinculada ao zoneamento municipal, atrelando o seu desenvolvimento a partir de duas modalidades principais: as ZEIS que abrangem áreas ocupadas por assentamentos precários, com o objetivo de regularizar aspectos urbanísticos e fundiários (conhecidas como "ZEIS de regularização"), e as ZEIS que englobam áreas subutilizadas ou não utilizadas em locais com infraestrutura, destinadas à produção de habitação de interesse social (denominadas "ZEIS de vazios"). Além das demarcações de ZEIS estabelecidas pelo PDE, novos limites territoriais foram incorporados por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2004, e novas diretrizes relacionadas às áreas contabilizadas para Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) foram estabelecidas. Uma série de decretos, vinculados a essas leis, foram progressivamente promulgados, moldando e refinando a aplicação do conceito ao longo do tempo.

Assim, entendendo as ZEIS como um instrumento urbanístico à favor da regularização de territórios, seu papel, em suma, é incitar um caminho à discussão da moradia digna em sociedade. A compreensão do conceito de moradia digna, geminada pela A Declaração Universal dos Direitos Humanos, se mostra além da unidade habitacional, mas de toda uma esfera socioespacial no que se refere à dignidade do indivíduo, isto é, muito mais do que uma edificação de acordo à normas regentes, mas do acesso à todos os instrumentos destinados aos munícipes

Conforme aponta estudo do Ministério das Cidades, para implementação do seu Banco de Experiências:

A ZEIS cumpre, dentre outras, duas importantes funções, a primeira de permitir a flexibilização de parâmetros sem que isso signifique redução dos padrões de moradia digna. O segundo é que a ZEIS pode funcionar como um inibidor da transferência dessa unidade habitacional, construída com recursos públicos subsidiados, para uma camada da população mais abastada. (MINISTÉRIO DAS CIDADES)

Ao direcionar áreas estratégicas para projetos habitacionais de interesse social, as ZEIS permitem que populações vulneráveis tenham acesso a moradias adequadas em locais bem localizados, promovendo a integração socioespacial e evitando a segregação urbana (CATTANI et al., 2020). Apesar de suas potencialidades, a implementação das ZEIS enfrenta desafios e limitações que podem impactar sua efetividade como instrumento urbanístico a favor da moradia digna. Um dos principais desafios é a resistência de setores imobiliários e a falta de vontade política em efetivar as políticas habitacionais inclusivas (SILVA et al., 2018).

Dentre os papéis designados às ZEIS, têm-se os seguintes pilares:

1. Regularização Fundiária: As ZEIS têm como objetivo a regularização de assentamentos informais ocupados por famílias de baixa renda.
2. Programas Habitacionais de Interesse Social: As ZEIS permitem a implementação de programas habitacionais voltados para a população de baixa renda.
3. Incentivos Fiscais e Urbanísticos: Para fomentar a participação do setor privado na construção de empreendimentos habitacionais em ZEIS, podem ser concedidos incentivos fiscais e urbanísticos.
4. Preservação de Áreas Centrais e de Interesse Social: As ZEIS têm o propósito de garantir a permanência de populações de baixa renda em áreas centrais ou bem servidas de infraestrutura.
5. Participação Comunitária: A participação da comunidade é um pilar essencial nas ZEIS. Através de mecanismos de participação, como audiências públicas e conselhos gestores,

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

os moradores têm a oportunidade de opinar e influenciar nas decisões que afetam suas vidas e seus territórios (BRASIL, 2001).

6. Integração com Políticas Urbanísticas e Sociais: As ZEIS devem estar alinhadas com políticas urbanísticas e sociais mais amplas, visando a uma abordagem integrada na promoção da moradia digna.

Contudo, neste presente artigo, busca-se entender e analisar a relação de inclusão perversa (Sawaia, 2004) entre as aplicações das ZEIS e o espaço urbano.

Metodologia

Para o desenvolvimento do estudo, que se baseia empiricamente na análise e revisão bibliográfica acerca da atuação das ZEIS, foi necessário compreender os desdobramentos no que se refere à aplicação desse instrumento na luta pela moradia digna, mais especificamente em território brasileiro, através de elementos de revisão bibliográfica com ênfase nos dados descritos pelo Ministério da Cidade no Estatuto da cidade, que assim prevê e regulamenta a Lei Federal nº 10.257

Para Lakatos e Marconi (2003, p. 183): “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. A partir do entendimento desse mecanismo de construção teórica, a pesquisa baseou-se na conceituação de moradia digna, espaço urbano e inclusão perversa, estes majoritariamente contextualizados através dos fundamentos descritos pelo autores Bader Sawaia (2001), Raquel Rolnik e Paulo Freire Santoro (2013) e posteriormente aplicados no território do Rio Comprido, este localizado na cidade de São José dos Campos, através do estudo gerado pelos autores Lidiane Maciel; Fabiana Felix Do Amaral E Silva; Paulo Romano E Ana Rosado (2021)

Discussão

Segundo Sawaia (2001), em “As artimanhas da exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade”, A inclusão perversa é um conceito que abrange uma variedade de abordagens, indo desde a interpretação da desigualdade como decorrente de deficiência ou inadaptação individual até a ausência de determinado elemento, e até mesmo como reflexo de injustiça social. Segundo a autora, a sociedade exclui para incluir, exemplificando uma dialética intrínseca à própria estrutura social.

A sociedade exclui para incluir e essa transmutação é condição da ordem social desigual, o que implica o caráter ilusório da inclusão. Todos estamos inseridos de algum modo, nem sempre digno, no circuito reprodutivo das atividades econômicas, sendo a grande maioria da humanidade inserida através da insuficiência e das privações, que se desdobram para fora do econômico. (SAWAIA, 2001, p. 8).

Para a autora, essa dialética dos processos de inclusão e exclusão não constitui uma lacuna no sistema do capitalismo, mas sim, é um componente intrínseco à sua lógica. Essa dinâmica emerge das contradições que cercam a desigualdade e a necessidade de validação social. A interação dialética entre inclusão e exclusão reforça a noção de que esse fenômeno deve ser interpretado como um processo em constante movimento (SAWAIA, 2001).

Nesse contexto, a inclusão é parte constitutiva da exclusão, isto é, não é uma coisa ou um estado, mas, sim, um processo que envolve o indivíduo perante a sociedade. É um produto do funcionamento do sistema (SAWAIA, 2001). Seus mecanismos estão inseridos nas estratégias históricas de manutenção de uma ordem social perversa, no estabelecimento de formas de desigualdade, nos processos de concentração de riqueza. O excluído é parte integrante de uma sociedade, de forma a sustentar uma dada ordem social.

Assim, entende-se o conceito de inclusão perversa sendo capaz de atravessar diferentes discussões da sociedade, não diferente na construção do espaço urbano, nesse sentido, a inclusão perversa ocorre em diferentes cenários urbanísticos, como as políticas habitacionais e urbanísticas que são implementadas visando supostamente atender às necessidades das populações de baixa renda, mas, em vez de promover a inclusão social, acabam reforçando a segregação e a marginalização

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

desses grupos, logo, admite-se as ZEIS como instrumento da negligência da lógica capitalista, este tendo artimanhas de desarticulação e enfraquecimento desse recurso, através da destituição de áreas já demarcadas, disposição e localização das ZEIS.

Durante as últimas versões do Plano Diretor, e aqui vale reiterar que cada município detém de sua própria configuração territorial, nesse caso, cita-se esse instrumento de uma maneira generalista em território brasileiro, é possível perceber o uso da localização como recurso de enfraquecimento do uso das ZEIS, corroborando com o processo de inclusão urbanística perversa, onde é dado o direito de permanência no local (não permanentemente), mas não é garantido o direito à cidade, aos aparelhos e serviços públicos, o que confronta a idealidade de moradia digna.

De acordo ao Estatuto da Cidade, as ZEIS possuem prioridade de investimentos públicos, uma vez que demarcada pelo Plano Diretor municipal, entretanto, devido à falta de fiscalização e execução da Lei Federal, o que se percebe nos cotidianos urbanos, é um cenário muito diferentes, Essas áreas são negligenciadas pelo Poder Público e padecem na falta de instrumentos públicos de saúde, educação, lazer e mobilidade. Outro elemento a ser analisado é a ação da especulação imobiliária, dado que a demarcação destas, cria obstáculos ao mercado imobiliário, uma vez que parte do território deve ser voltado obrigatoriamente ao uso de HIS, mas ainda assim não impede a valorização dos terrenos no entorno dessas áreas, o que pode ocasionar à expulsão dos moradores de baixa renda, resultando na gentrificação de regiões que antes eram ocupadas por comunidades marginalizadas.

Um importante ponto é a maneira com que as ZEIS podem ser utilizadas pelo Sistema em formato de manipulação urbanística, enquanto determinada área não for suficientemente útil aos interesses do Capital, a população perdurará à mercê da espera de uma regularização, mesmo que já prevista em Lei. Logo, quando se tem determinado interesse naquela área, é mais fácil movimentar um espaço urbano sendo ZEIS do que uma área regularizada, por isso, é importante ter a ciência dos motivos pelos quais processos já resolvidos perante a justiça, ainda não tiveram encaminhamento no território, como é o exemplo do Rio Comprido, em São José dos Campos.

O bairro Rio Comprido está localizado na região sul da cidade de São José dos Campos, sendo considerado ZM5, de acordo com a lei municipal de zoneamento. Em 2008, através da Lei complementar 379/08, o bairro obteve autorização para regularização fundiária, ainda assim, há quase

15 anos, a população espera movimentações do município, que até o presente cenário deste estudo, nunca aconteceram. (MACIEL; FELIX DO AMARAL E SILVA; ROMANO; ROSADO, 2021)

O que se observa nesse caso, é o forte investimento na desqualificação dessa decisão judicial, contando com desmontes estruturais, como corte de linhas de ônibus, falta de aparelhos públicos, falta de segurança pública e entre muitas outras demandas que podem ser testemunhadas dentro do território.

A existência das ZEIS está intrinsecamente atrelada à relação de inclusão perversa dentro do cenário urbano, ainda que, em tese, detivesse dos interesses populares pela moradia digna, é mais uma demonstração de como instrumento de luta quando não apropriado pela população, pode ser voltado ao Capital e inviabilizando o não cumprimento do Estado em seus deveres. Por isso, a conscientização sobre esse processo em questão e ainda mais pelos princípios voltados à moradia digna é fundamental para orientar políticas públicas mais efetivas, que promovam a verdadeira inclusão socioespacial aos indivíduos.

Contudo, considerando o processo de inclusão perversa permeável e transitivo em diferentes esferas sociais, é necessário que o enfrentamento detenha de uma abordagem transdisciplinar e colaborativa, instigando a um pensamento voltado ao desenvolvimento urbano que não apenas otimize a infraestrutura, mas também fortaleça os laços sociais e minimizar as disparidades entre os territórios, para isso, a participação comunitária surge como um pilar fundamental nesse processo. A inclusão de diversos grupos e vozes no diálogo de planejamento não apenas reconhece a riqueza das perspectivas locais, mas também promove a co-construção de soluções inclusivas.

É importante reconhecer que não existe uma abordagem única que sirva para todos os territórios, uma vez que cada contexto é singular.

Já no cenário urbanístico, a apropriação das Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento a favor da moradia digna representa uma importante estratégia na busca pela inclusão social e pela garantia do direito à moradia adequada. Ao direcionar áreas bem localizadas para projetos habitacionais de interesse social e promover a regularização fundiária, as ZEIS podem contribuir

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

significativamente para a construção de cidades mais justas e igualitárias. Entretanto, é fundamental superar os desafios e garantir a participação ativa da sociedade civil na formulação e implementação de políticas habitacionais, a fim de efetivar o potencial transformador das ZEIS.

Para isto, é fundamental promover uma abordagem mais inclusiva e participativa no planejamento e implementação de políticas habitacionais e urbanísticas. A escuta ativa das comunidades afetadas é essencial para garantir que as políticas atendam efetivamente às suas necessidades e aspirações, e não as perpetuem como vítimas de um processo de exclusão velado.

Conclusão

Em suma, o uso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) representa uma abordagem crucial no planejamento urbano voltada para a equidade e a inclusão social. Ao delinear áreas específicas nas cidades destinadas a promover moradia acessível e melhorias nas condições de vida de populações historicamente marginalizadas, as ZEIS têm o potencial de combater a exclusão perversa, oferecendo alternativas à gentrificação desenfreada. A implementação eficaz das ZEIS requer um compromisso contínuo com a participação comunitária, regulamentações eficientes e estratégias de desenvolvimento urbano que priorizem o bem-estar coletivo sobre o lucro individual. Com isso, as ZEIS emergem como um instrumento valioso para construir territórios mais justos e mais próximos aos ideais de moradia digna.

Referências:

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 02 de agosto de 2023.

CATTANI, A. D. et al. Zonas Especiais de Intervenção Social de Lisboa: Avaliação e Propostas de Desenvolvimento. In: Colóquio de Outono - Avaliação dos Planos de Ordenamento do Território. 2018.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.16.2009.tde-05032010-110732. Acesso em: 2023-08-07.

FERNANDES, E. Moradia e Cidadania: O Desafio da Regularização Fundiária em Favelas do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n. 2, p. 291-307, 2015.

MACIEL, L. M.; FELIX DO AMARAL E SILVA, F.; ROMANO RESCHILIAN, P.; ROSADO, A. M. da C. Por uma cartografia social dos espaços de vida irregulares: um estudo de caso da reconstrução comunitária do território em São José dos Campos (SP). Caminho Aberto: revista de extensão do IFSC, [S. l.], n. 14, p. 25-40, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ifsc.edu.br/index.php/caminhoaberto/article/view/3023>. Acesso em: 17 ago. 2023.

PEREIRA, V. S.; FIGUEIREDO, E. D. ZEIS e Regularização Fundiária: Estudo de Caso da ZEIS do Caju, Rio de Janeiro. Cadernos Metrópole, v. 21, n. 44, p. 431-452, 2019.

RODRIGUES, L. B. et al. A ZEIS como Instrumento de Intervenção Socioespacial e Urbanística: Um Estudo de Caso em Heliópolis, São Paulo. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, n. 1, p. 23-39, 2020.

ROLNIK, R. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo, 2013.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. "Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária". Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <<https://www.lincolninstitute.edu/pt-br/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>>.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. 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 de Mestrado - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SAWAIA, B. B. As artimanhas da exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

SILVA, M. P. et al. ZEIS e o desafio da inclusão urbana: Reflexões a partir do caso de São Paulo. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 22, n. 2, p. 209-227, 2020.