



PLANEJAMENTO URBANO E AS OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE

José Cláudio Junqueira Ribeiro¹
Warley França Santa Bárbara²

RESUMO

O artigo analisa a possibilidade de utilização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como resposta ao cenário de uso desordenado do espaço urbano, em especial aos assentamentos e ocupações irregulares, discorrendo-se sobre as potencialidades, bem como sobre os empecilhos que prejudicam a efetivação do instrumento ou fazem com que este seja aplicado de modo inadequado ou controverso. Para isso, investigou-se a origem do planejamento do uso do solo urbano que, embora seja essencial para uma maior efetivação de direitos individuais e sociais, historicamente, foi desenvolvido em desarmonia com a realidade fática e conflituosa encontrada nas cidades. Assim, compreende-se a irregularidade como produto de uma realidade urbana marcada pela abrupta e desorganizada ocupação do espaço, mas também por projetos urbanísticos que não observam as particularidades e insuficiências apresentadas por cada contexto socioespacial. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida e a irregularidade combatida. Para a pesquisa foi utilizado o método dedutivo e de cunho teórico-bibliográfico.

Palavras-chave: Planejamento urbano; irregularidade; meio ambiente urbano; ZEIS; habitações sociais.

URBAN PLANNING AND IRREGULAR OCCUPATIONS IN THE BRAZILIAN CONTEXT: THE DEMARICATION OF ZEIS AS AN ALTERNATIVE TO IRREGULARITY

ABSTRACT

The article analyzes the possibility of using the Special Zones of Social Interest (ZEIS) as a response to the disorderly use of urban space, especially to the irregular settlements and

¹ ¹ Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Mestre em Genie Sanitaire Et Urbanisme pela Ecole Nationale de La Santé Publique (ENSP). Especialista em Engenharia Sanitária pela Escola de Engenharia da UFMG. Graduado em Engenharia Civil pela UFMG. Professor da graduação e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da ESDHC (mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6626-4557> / e-mail: jcjunqueira@yahoo.com

² Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. Bacharel em Direito (ESDHC). Especialista em Políticas e Gestão de Saúde na Secretária de Estado de Saúde de Minas Gerais. Membro do Grupo de Pesquisa: Licenciamento Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Mudanças Climáticas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6618-3714>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8305240530572884> / email: warleyfsb1@gmail.co





occupations, discussing the potentialities and the obstacles that make difficult the effectiveness of the instrument or cause its inappropriately or controversially application. For this, the origin of urban land use planning was investigated, which, in spite of being essencial for a greater realization of individual and social rights, has been, historically, developed in disharmony with the factual and conflicting reality found in cities. Therefore, the irregularity is understood as a product of an urban reality marked by the abrupt and disorganized occupation of space, but also by urban projects that do not observe the particularities and insufficiencies in each socio-spatial context. Thus, the use of ZEIS is one of the main tools found in the legislation for the guarantee of decent housing and the fight against irregularity. For the research was used the deductive and theoretical-bibliographic method.

Keywords: Urban planning; irregularity; urban environment; ZEIS; social housing.

1. INTRODUÇÃO

A problemática em torno da configuração do solo urbano vem despertando o interesse não apenas do meio acadêmico, mas dos setores da administração pública, do meio empresarial e da própria sociedade civil. Busca-se, cada vez mais, compreender as particularidades, causas e consequências envolvendo a ocupação do espaço e a forma com que este é pensado pelos diferentes atores políticos ou não. Assim, a pesquisa científica que aborda a temática exposta, por si só, exige uma abordagem interdisciplinar que leve em consideração aspectos sociológicos, econômicos, urbanísticos, jurídicos e políticos para seu desenvolvimento.

A maioria absoluta da população brasileira vive nas áreas urbanas, contudo é evidente o processo desorganizado que marcou o crescimento dessas localidades, o que, por sua vez, corroborou uma gama de problemas e conflitos atualmente observados nas cidades brasileiras. O cenário descrito reforça, portanto, a imprescindibilidade do direito urbanístico e, especialmente, de uma nova política de planejamento urbano que tenha como base o uso distributivo, racional e sustentável do espaço, possibilitando o desenvolvimento harmônico das cidades.

A irregularidade é possivelmente o maior reflexo da forma inadequada com que o planejamento urbano é tradicionalmente realizado no Brasil, devendo serem traçadas novas perspectivas em conjunto com o uso adequado de técnicas já previstas pela legislação e pelo pensamento urbanístico. O presente artigo aborda, nesse viés, como hipótese ao tema-problema, a possibilidade de demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mecanismo previsto pela legislação urbanística, como uma possível solução a falta ou ineficácia do planejamento urbano e, por conseguinte, das situações de informalidade.





Em um momento inicial, busca-se, dessa forma, analisar as ideias centrais do planejamento urbano, essencialmente as suas imperfeições práticas como o condicionamento à interesses privados e o agravamento de problemas urbanísticos. Discorre-se, ainda, sobre as exigências de uma adequada política de planejamento urbano, abordando a necessidade de integração entre os entes federativos, o mercado imobiliário e os diferentes setores da sociedade, bem como a exigência de se pensar o planejamento com base nas diferentes e conexas realidades concretas que se apresentam.

Em sequência, se propõe a análise das imperfeições presentes nos planos urbanísticos como a causa central das situações de irregularidade presentes nas cidades devendo-se entender como a política urbanística muitas vezes acaba por afastar, ainda mais, a população mais vulnerável dos seus direitos constitucionalmente garantidos, sobretudo a moradia e o direito à cidade. A desconsideração das vulnerabilidades sociais e espaciais por parte dos planos urbanísticos se manifesta, assim, como causa da reprodução da cidade ilegal e das mazelas a ela inerentes.

No capítulo final, cuida-se em desenvolver um raciocínio que, compreendendo as limitações da simples atividade legislativa ou do uso dos instrumentos urbanísticos individualmente, aborda a delimitação das ZEIS como uma das principais alternativas à disposição do Poder Público para tratamento da irregularidade urbana. Para tanto, se avalia as repercussões e finalidades de tais zonas, a necessidade de integração com o restante da cidade, bem como os obstáculos enfrentados por municípios que possuem o referido mecanismo já regulamentado nas suas respectivas legislações municipais, especialmente Fortaleza, Rio de Janeiro e São Paulo.

A pesquisa é, à vista disso, interdisciplinar, apresenta um cunho teórico-bibliográfico e se concretiza através de um método dialético para compreender as diferentes perspectivas e contradições existentes no planejamento urbano, bem como a utilização das ZEIS como solução existente na legislação urbanística.

2. PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A GARANTIA DE DIREITOS

Com razão, quando não há um planejamento acerca de como algo que, inevitavelmente ocorrerá, a tendência que se percebe é que o processo, seja este qual for, será concretizado de forma aleatória e desordenada, sem se antever para os prováveis e futuros problemas a serem enfrentados. No contexto das cidades brasileiras, se percebe uma realidade em que poucos municípios adotam de fato técnicas de planejamento urbanístico, resultando



em um cenário de ineficácia das políticas públicas, impulsionado justamente por um crescimento urbano que ocorre sem coordenação, ao arrepio de uma racionalidade construtiva e de uma preocupação voltada para o interesse público.

De forma lamentável, em decorrência da ausência de políticas públicas, bem como de legislações urbanísticas adequadas voltadas ao ordenamento do solo, com raras exceções, o que se observa são municípios com normativas de uso do solo contraditórias para com seus objetivos e que, nesse sentido, não refletem a necessária sistemática que deve existir na lei para lidar com os diferentes, porém conexos problemas enfrentados pelos indivíduos que vivem nas cidades .

A indiferença, no entanto, com relação às práticas de planejamento urbano garantidoras de direitos no Brasil, não é algo que se explica tão somente por um suposto e simples desinteresse do Poder Público nesta seara. Em verdade, a disciplina do ordenamento do solo é de grande relevância para agentes públicos e políticos, não em decorrência do significativo interesse público que circunda a matéria, mas sim pela significativa importância que ela possui para setores específicos da sociedade (PIOLI, 2005). É dizer, o planejamento urbano, ao invés de se voltar para o estabelecimento de políticas públicas que atendam às necessidades da urbe, não raras vezes é condicionado a interesses e conivências políticas ou econômicas, em especial as que decorrem do mercado imobiliário.

O contexto narrado se evidencia, inclusive, ao se analisar a história do planejamento urbano na legislação e na conjuntura social brasileira. Cumpre ressaltar, nesses termos, que até meados dos anos 30 do século XX, o que se tinha eram basicamente ações de planejamento que atendiam interesses verticalmente contrários aos da população, através de políticas públicas higienistas, embelezadoras e repressivas por parte do Estado.

Em outras palavras, negligenciando as reais demandas das cidades e buscando atender as prioridades estabelecidas por classes economicamente privilegiadas, as primeiras intervenções urbanísticas advindas do Poder Público neste período tinham um intuito meramente estético e sanitário, o qual advém do que era a prática em países europeus e se buscava reproduzir nos centros urbanos brasileiros (LIMA, 2019).

Dessa forma, a política de uso e ocupação do solo urbano não se voltava por exemplo ao mapeamento de áreas ambientalmente sensíveis ou que poderiam ser utilizadas pela população com menor poder aquisitivo, havendo, por outro lado, uma grande



preocupação com a “beleza paisagística”, que representava, na realidade, a exclusão socioespacial de certas parcelas da sociedade para o mais longe possível das áreas urbanas valorizadas pela elite econômica e, conseqüentemente, pelo mercado de imóveis.

A partir da década de 60 e com o advento do regime militar em 1964, o Desenvolvimento Urbano assumiu novas facetas, prescrevendo políticas públicas mais voltadas à certas demandas socioeconômicas da população. O processo de conurbação e o tratamento das regiões metropolitanas foi um dos principais alvos da política urbana neste período, que é marcado, inclusive, pelo reconhecimento de nove das aludidas localidades, essenciais para o desenvolvimento nacional (RIZZO, 1993).

Sobre o tema, importa notar que o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) já havia constatado a relevância de um desenvolvimento urbano a ser concretizado em diferentes níveis, inclusive com a integração das diferentes localidades e regiões metropolitanas. Nessa mesma perspectiva, o chamado II PND (1975-1979) buscou priorizar uma forma de desenvolvimento desconcentrada, fortalecendo os núcleos urbanos de médio porte para conter as aglomerações já visualizadas nas grandes metrópoles (RIZZO, 1993). Não obstante, em que pese avanços tenham ocorrido, algumas políticas públicas acabaram por, além de não solucionar, agravar problemas urbanísticos já historicamente enfrentados.

Destaca-se a Lei nº 6.766/79 que estabeleceu normas para o parcelamento do solo urbano, entendendo este como sendo a “divisão da terra em unidades juridicamente independentes, dotadas de individualidade própria, para fins de edificação” (MUKAI, 2010, p. 140). A chamada Lei Lehman, embora fosse baseada em concepções que se tinha sobre problemas urbanísticos enfrentados à época, ao estabelecer exageradas restrições acerca do uso do solo e criminalizar loteamentos clandestinos, afastou ainda mais a classe proletária do acesso à terra e, ainda, não solucionou o problema das ocupações irregulares, pelo contrário (MARICATO, 1996).

Conforme Ermínia Maricato, a legislação em comento buscou atingir a prática de parcelamento irregular que comumente já era observada nas grandes metrópoles brasileiras, porém, ao dificultar a regularização de loteamentos clandestinos, bem como estabelecer parâmetros de acesso à terra mais restritivos, a Lei Lehman corroborou uma explosão no crescimento das favelas, indicando, assim, que a exclusão é um problema estrutural, devendo haver uma maior reflexão acerca do papel do direito urbanístico para com a garantia da





dignidade e da cidadania (MARICATO, 1996).

Não obstante, a preocupação do Poder Público que já existia no século passado com relação a forma de desenvolvimento urbano e como este poderia ocorrer de maneira mais equilibrada nas próprias regiões e entre essas permanece se justificando na atualidade. Isso, porque, o ordenamento da vida urbana deve ocorrer de forma integrada entre as diferentes localidades e regiões, consoante o que estabelece o pacto federativo. Nesse viés, cumpre observar brevemente as normas de competência referentes ao direito urbanístico que, conforme preceitua a Constituição Federal constitui matéria de competência legislativa concorrente, sendo possível, portanto, à todos os entes federativos a imposição de limitações urbanísticas, bem como a previsão de intervenções positivas no ordenamento urbano.

Contudo, deve-se ter em mente que, nos termos do princípio de predominância do interesse é atribuída à União a responsabilidade pela formulação de um Plano Nacional de Urbanismo e a previsão de uma normativa geral que assegure o desenvolvimento urbano a nível nacional e regional (CF/88, art. 21, IX), o que é cumprido, ao menos em parte, pela Lei 10.257/01 que opera como um instrumento integral de gestão e planejamento, bem como de integração das políticas urbanas (PIOLI, 2005). Não obstante, também pela ótica do mencionado princípio, são os municípios que devem assumir certo protagonismo neste campo, ao passo em que cumpre à estes legislar sobre assuntos de interesse local, os quais constituem a maior parte das políticas públicas e particularidades relacionadas ao uso e parcelamento do solo, como por exemplo os temas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

É nesse sentido que a CF/88 estabelece em seus arts. 30, VIII e 182 o dever do município, respectivamente, de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e implementar uma política de desenvolvimento urbano, em congruência com as diretrizes gerais fixadas em lei pela União. Nesse ponto, se evidencia que o planejamento urbanístico é dever dos municípios e pode ser implementado por diversos instrumentos, dessa forma percebe-se ser possível a eventual coexistência, em determinados locais, de planos de desenvolvimento urbano nacionais, estaduais e metropolitanos. Assim, se evidencia a necessidade com que o planejamento e a gestão urbana ocorram de forma sinérgica entre os entes federativos, harmonizando as ações a serem implementadas a nível local, regional e nacional para com os objetivos estipulados pela CF/88, em especial o desenvolvimento das





funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Releva-se que a forma de planejamento integrativa e em cooperação busca, para além do já mencionado, dar concretude ao que estabelece o art. 25, §3º da CF/88 que define o dever de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em prol da execução de funções públicas de interesse comum. Demais disso, a comunicabilidade entre o planejamento feitos pelos entes federativos e a adequação das diretrizes nacionais às particularidades locais e regionais por si só não se mostra suficiente, de forma em que, para se alcançar de fato os objetivos nacionais garantidos constitucionalmente, mostra-se relevante a inclusão de atores não estatais como o meio empresarial e sobretudo os segmentos da sociedade civil na formulação e execução das políticas de planejamento, sob pena de se formularem ações estanques e sem correspondência com a realidade (SOTTO, *et al*, 2019).

É nesse sentido que se fala na chamada governança urbana como forma de integração e real participação da sociedade nos processos e decisões que influenciam o bem-estar dentro do meio ambiente urbano, sem que haja um modo hierárquico de se governar. A integração da sociedade na formulação dos planos urbanísticos encontra amparo, ainda, no princípio da democracia participativa (CF, art. 1º e parágrafo único), de modo em que a participação popular se mostra não somente recomendável, mas sim obrigatória, verdadeira condição de validade para elaboração e aprovação de instrumentos políticos e urbanísticos.

O Estatuto da Cidade retrata bem tal perspectiva não apenas ao instituir a gestão democrática e a cooperação entre governos, iniciativa privada e setores da sociedade como diretrizes gerais da política urbana brasileira (art. 2º, II e III), como também ao exigir a participação da população na elaboração do plano diretor, nos termos do §4º do seu art. 40, *in verbis*:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Deve-se mencionar que a integração, como condicionante de validade e eficácia do planejamento urbano não se refere, tão somente, à necessidade de inclusão e debate entre os diversos agentes públicos e privados em busca da concretude do interesse coletivo, como também representa a necessidade de uma abordagem abrangente, no sentido de assimilar os diferentes elementos e direitos que estão inseridos no meio ambiente urbano e muitas vezes em conflito entre si. Dessa maneira, a política urbana deve se ater às particularidades



econômicas, sociais, ambientais, culturais, dentre tantas outras dimensões de direitos presentes nas cidades.

Nas palavras de Celson Ferrari (1977), o planejamento:

deve ser integral, abrangente, isto é, deve envolver os aspectos econômicos, sociais e físico-territoriais da realidade a ser planejada. Tais aspectos, são apenas nomes diferentes de uma só e mesma realidade, ou seja, são aspectos diferentes de um só e mesmo sistema e não diversos sistemas. (FERRARI, 1977, p. 12)

Percebe-se, assim, que os planos urbanísticos devem conciliar as variadas finalidades que são previstas pela Lei Maior. Dessa forma, o direito à cidade sustentável, presente na Lei 10.257/2001, para ser realmente alcançado pressupõe que os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal sejam de fato concretizados na realidade municipal. É dizer, mostra-se imperioso que o planejamento se dê de forma a garantir a moradia digna, saneamento básico, adequada mobilidade urbana, o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem que haja uma prévia sobreposição de uma garantia em relação a outra que, por vezes se observa na atividade legislativa e política, através do desprezo ao meio ambiente, por exemplo.

Nessa perspectiva, o planejamento urbano surge como talvez o objetivo central do direito urbanístico, eis que a forma de organização e tutela do solo não mais se trata de um conjunto de normas que visam apenas o ordenamento físico-territorial das cidades, mas sim de uma condição essencial para defesa de direitos fundamentais, como o mencionado meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como para a promoção de um desenvolvimento socioeconômico em níveis locais à nacionais (MUKAI, 2010).

Contudo, o cenário que se observa na realidade brasileira diverge bruscamente do conceito de planejamento que retrata a referida busca por cidades harmônicas, sustentáveis e garantidoras de direitos. Conforme já abordado, a realidade urbana brasileira é marcada pela existência de espaços, construídos ou não, ao arremio de um planejamento sistemático e que seja adequado aos problemas enfrentados pela sociedade de forma individual e coletiva. Além de não representarem políticas de enfrentamento à tais problemas, a forma de construção e desenvolvimento urbano se traduz em uma das principais causas para o agravamento de diversas disfunções presentes nas cidades, em especial as ambientais, sociais e econômicas.

Em verdade, o uso do solo urbano e seu conseguinte parcelamento é apropriado pelo



capital econômico, de tal forma em que a configuração espacial e social das cidades é profundamente influenciada por uma lógica financeira de reprodução e acumulação monetária, bem como de exclusão dos que não tem condições de acesso ao solo, sendo este entendido como uma mercadoria. Nesse quadro, em que o acesso a propriedade privada é dificultado pelo mercado financeiro e imobiliário, assim como pela omissão estatal em não promover um planejamento urbano voltado para as problemáticas sociais existentes, as situações de irregularidade passam a se acumular cada vez mais no espaço, especialmente nos grandes e médios centros urbanos.

Pensar na política urbana de forma ampla significa, assim, repensar não apenas novas formas e instrumentos de planejamento, mas sim revisar mecanismos de superação da atual ordem econômica, social, jurídica, política e ideológica (CARLOS, 2005). Os grandes fluxos de pessoas que, historicamente, migraram para os centros urbanos à procura de condições de trabalho e abastecimento e, ao invés de terem suas necessidades satisfeitas se viram em uma situação de grande vulnerabilidade e segregação socioespacial, a qual deve ser considerada na formulação do planejamento das cidades, com vistas à romper o processo de produção de periferias e parcelamento irregular do solo.

3. A IRREGULARIDADE COMO PRODUTO DO PLANEJAMENTO URBANO

O estudo da irregularidade exige uma delimitação precisa da temática à medida em que, pela transdisciplinaridade do assunto, diversas são as nomenclaturas e conceitos empregados, falando-se, por exemplo, em ocupações irregulares, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos, favelas e periferias. Apesar da terminologia utilizada busca-se por meio do presente artigo tratar acerca da irregularidade como um processo resultante de ações ou omissões variáveis advindas do Estado e do mercado econômico, mas sobretudo do estado de necessidade que se impõe sob a realidade social e urbana brasileira e faz com que a não aderência ao mercado imobiliário formal seja a saída encontrada pelos indivíduos como forma de acesso à moradia e à cidade.

As ocupações clandestinas ou irregulares são, inegavelmente, um problema que cada vez mais se torna difícil de desassociar da realidade urbana brasileira, sendo um obstáculo à efetivação do chamado estado de bem-estar social que é comum a praticamente todas as grandes metrópoles no Brasil. A complexidade do tema que possui raízes e repercussões sociológicas, políticas, econômicas, ambientais e jurídicas faz com que a tratativa dos casos

concretos, seja por parte do poder público ou do meio acadêmico se torne extremamente dificultosa, nesse sentido sem a pretensão de esgotar a temática ou mesmo de propor uma solução única e definitiva, passa-se à analisar, conforme ao que foi anteriormente introduzido, o (não) planejamento urbano como causa do contexto de irregularidade observado.

O histórico do uso e ocupação do solo, bem como a forma de planejamento que incidiu sob tal conjuntura, possui grande influência no cenário de irregularidade hoje existente, eis que, conforme discorrido, os planos urbanísticos por muito tempo visavam atender as necessidades do capital econômico e promover o embelezamento das cidades, sem que houvesse qualquer interesse pelas possíveis e futuras consequências socioambientais. A falta de corresponsabilidade também se evidencia nessa perspectiva, ao passo em que o debate em torno do tema tradicionalmente se encontrou centrado no poder público, sendo raras as discussões a respeito do papel do mercado imobiliário e da sociedade na formulação e execução de um adequado planejamento urbano.

Além da manifesta desconsideração do interesse público, a política de planejamento, de forma geral foi, e ainda é nos dias atuais marcada pela definição de parâmetros de ocupação que não condizem com a realidade socioeconômica brasileira. A definição de parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de uso e aproveitamento permitidos, dentre outras normativas interfere diretamente no custo da terra, dificultando o acesso à moradia por parte da população mais vulnerável economicamente (CUNHA, 2018).

Importa ressaltar, nesse ponto, que os padrões de ocupação são condições sem a qual a forma de ocupação e parcelamento do solo não ocorrerá de maneira ordenada e harmônica, não obstante, compreender as particularidades, físicas e sociais, de cada meio urbano é, igualmente, importante na formulação das políticas públicas. Dessa maneira, o planejamento do solo deve abranger as diferentes realidades sociais existentes, em observância às dificuldades de implementação, sob pena de se conceber planos urbanísticos ineficazes e sem respaldo das circunstâncias e individualidades fáticas.

Em outras palavras, deve-se entender que o planejamento urbano é por vezes pensado a partir das expectativas daqueles que o formulam, desconsiderando “imperfeições” contidas no tecido social, como é o caso dos moradores de rua, pessoas sem casa própria e em situações de irregularidade. Dessa forma, o instrumento urbanístico em comento se desenvolve buscando estabelecer parâmetros de como a cidade deve ser, a normativa passa a ser criada com base em um modelo ideal, muitas vezes baseado em outras realidades e que,



dessa maneira, ao defrontar-se com o mundo concreto causa uma falta de correspondência entre o que foi planejado e como as situações de fato passam a se desenvolver (MAGNANI, 2018).

Nesse sentido é a lição de Choay (2003):

Em todos os casos, a cidade, ao invés de ser pensada como processo ou problema, é sempre colocada como uma coisa, um objeto reprodutível. É extraída da temporalidade concreta e tornasse, no sentido etimológico, utópica, quer dizer, de lugar nenhum. (CHOAY, 2003, p. 14)

É em tais circunstâncias que o processo de urbanização brasileiro se evidencia, sendo pautado por um modelo de desenvolvimento socioeconômico que busca apenas um modelo de cidade sem que haja um olhar para os problemas enfrentados por esta. O processo de desigualdade e segregação que já é um atributo da sociedade passa então a reproduzir-se pelas próprias leis de planejamento que, ao não se adequarem às diferentes realidades passam a corroborar uma distinção entre cidade legal e ilegal que agrava as mencionadas mazelas sociais, sobretudo através do aumento do déficit habitacional.

Posto isso, se percebe que a parcela economicamente mais privilegiada da sociedade tem condições de se adequar à legalidade urbanística, adquirir a propriedade do solo e, portanto, o seu direito à moradia. A chamada cidade legal, portanto, que resulta desse processo de ocupação do espaço dentro das normas técnicas se opõe à cidade ilegal, produto da ocupação realizada em dissonância às exigências legais pela população sem acesso às áreas da cidade formais (REANI, 2007) e que, assim, é, comumente, representada por habitações inadequadas, em áreas públicas, ambientalmente protegidas ou de risco e sem acesso à necessária infraestrutura urbana que, por sua vez, confere concretude à diversos outros direitos fundamentais.

Não obstante, o interesse público que decorre da busca por alternativas ao contexto exposto não é exclusivo das pessoas que vivem na cidade ilegal, conforme o urbanista Redento Recio (2015), não se pode mais falar em uma dicotomia existente entre o legal e o ilegal, o formal e informal, sendo perceptível a existência de sistemas urbanos híbridos em que as situações de regularidade e irregularidade coexistem e se influenciam mutuamente.

Nesse sentido:

While there maybe differences in what underpin the formal and informal practices, there is a degree of overlap between these systems. They even coexist in many developing countries. The ability to deal with this complex interaction remains a major challenge for policy-makers especially for those

who insist on the dichotomous representation of urban socio-economic ordering (RECIO, 2015, p. 21)³

A não compreensão do sistema urbano como um complexo inseparável de relações formais e informais dificulta, dessa forma, o enfrentamento da problemática que exige o rompimento do ciclo existente entre o planejamento urbano inadequado e a produção de situações de informalidade, em especial de periferias.

Com efeito, as formas de planejamento que não combatem tais situações de forma sistemática e harmonizadora entre os direitos envolvidos não podem prosperar, tampouco técnicas que, conforme analisado, agravam e estimulam as situações narradas, seja por meio da dificuldade que se impõe ao cumprimento da legislação urbanística, pela inobservância de um custo-benefício decorrente da utilização racional e regular do solo ou pela própria desconsideração dos atores envolvidos em tais situações de informalidade.

Sobre isso, não se pode admitir a forma de ilegalidade que é criada de maneira artificial e causada pela própria legislação urbanística que, sendo influenciada pelos anseios de uma fração mínima e privilegiada da sociedade, sacrifica o direito de uma parcela da população mais vulnerável em proveito de um suposto “bem maior” como por exemplo o desenvolvimento econômico (MAGNANI, 2018). Nesse viés, o dito desprezo por tais indivíduos hipossuficientes que acabam ocupando irregularmente o solo não pode ser replicado ou mesmo ignorado pelo Poder Público quando da formulação de tais diretrizes urbanísticas.

É nesse sentido que se impõe o combate ao cenário hoje existente em que o processo de ocupação irregular é tido como um resultado tolerável das políticas públicas de planejamento urbano, como meras consequências adversas de um ordenamento territorial que beneficia outros supostos objetivos do Estado e do capital financeiro e subjuga questões que não são consideradas relevantes por este último. Nas palavras de Juliana Magnani (2018, p. 42 e 43), a ilegalidade é vista como um “dano colateral” ou mesmo um “mal necessário” do planejamento urbano, ocasionada pelas próprias leis que não atuam de forma aleatória, mas sim selecionando as principais vítimas dessas circunstâncias – quais sejam justamente as partes mais frágeis da coletividade.

Dessa forma, compreende-se a reprodução de áreas irregulares como um produto das

³ Embora talvez haja diferenças no que sustenta as práticas formais e informais, há um grau de sobreposição entre estes sistemas. Eles até coexistem em muitos países em desenvolvimento. A capacidade de lidar com esta complexa interação continua sendo um grande desafio para os formuladores de políticas, especialmente para aqueles que insistem na representação dicotômica da ordem socioeconômica urbana (em tradução livre)



diferentes falhas oriundas do planejamento urbano, sendo o uso do solo um dos principais eixos de sustentação das contradições e problemas sociais existentes na realidade concreta do meio ambiente urbano e que, nesse sentido, fomenta o surgimento e o avanço de áreas construídas por classes sociais desfavorecidas e às margens da legalidade urbanística. Assim sendo, a propositura de saídas para a crise urbana tal como narrada exige a utilização harmônica de instrumentos políticos e urbanísticos subutilizados, com destaque à implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

4. AS ZEIS E A IRREGULARIDADE NO MEIO AMBIENTE URBANO

O desequilíbrio entre os meios físico e social que origina os assentamentos irregulares opera como um sintoma inerente à realidade fática dos centros urbanos brasileiros e que caminha num sentido contrário à boa política de planejamento e ordenamento do solo. A forma de desenvolvimento urbano não pode permanecer, portanto, refém dessa lógica contraditória em que as cidades são planejadas de modo excludente e a partir de ideias que não refletem os reais problemas enfrentados pelas diferentes localidades, pelo meio ambiente artificial e natural.

Deve-se considerar, nessa perspectiva, que, o direito à cidade surge exatamente como um contraponto à forma de planejamento segregadora que é apropriada por classes sociais favorecidas que determinam a forma de construção do espaço urbano. Assim, impõe-se uma mudança de paradigma em relação ao desenvolvimento e à gestão urbana que vêm sendo fortalecida pelas classes e setores da sociedade que não aquelas mais diretamente afetadas pela exclusão socioespacial e pelo déficit habitacional.

É nesse sentido que se fala em uma abordagem sustentável da gestão pública urbana e que pode ser materializada por diversos mecanismos que buscam dar concretude e conciliar direitos em diferentes situações fáticas. Especificamente, o planejamento urbano também pode e deve ser concretizado por diferentes mecanismos legais e urbanísticos. O Plano Diretor, previsto pela CF/88 em seus arts.182 e 183 se evidencia como uma destas principais ferramentas, a fim de possibilitar o desenvolvimento e a expansão urbana de forma equilibrada, integrando diferentes setores da sociedade, do meio empresarial e do poder público em prol do bem-estar comum (FERRAZ, *et al*, 2018).

A mencionada lei municipal, definidora de um projeto de cidade, resulta de um



histórico de movimentos sociais entorno da luta pela reforma urbana e regularização de assentamentos, representando a centralidade conferida à novos temas como a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade (SILVA, 2021). O Plano Diretor deve prever a figura das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), possibilitando que as áreas consideradas irregulares se integrem na estrutura urbana e sejam utilizadas de forma ordenada e urbanizada, bem como em respeito à sustentabilidade socioambiental. Antes de se adentrar na temática das ZEIS, cumpre relevar que, conforme analisado o planejamento urbano exerce num primeiro momento um papel preventivo ao definir as atividades mais condizentes com cada região, estabelecendo vedações e normativas que reflitam as diferentes vulnerabilidades e capacidades das diversas localidades municipais. Observa-se:

Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências. (FERRARI, 1977, p. 3)

Não obstante, o planejamento, o zoneamento urbano possui também um papel corretivo, ao passo em que, ao estabelecer condicionantes para a ocupação do espaço, o instrumento de gestão urbanístico em questão poderá também ser utilizado para que se constate a melhor decisão a ser tomada diante da situação de irregularidade.

É dizer, em áreas de fragilidade ambiental acentuada ou nas quais a ocupação antrópica represente riscos de desastres socioambientais, a remoção dos indivíduos, ao menos num primeiro momento se torna a solução mais apropriada, conforme as próprias diretrizes do Plano Diretor ou das normas de ocupação municipais aplicáveis. Porém, em outras circunstâncias mais propícias, a ocupação em situação de irregularidade pode provocar a aplicação de institutos jurídicos como a Regularização Fundiária Urbana e a criação de Zonas de Interesse Social, visando exatamente a correção de tais “imperfeições”.

Contudo, é importante mencionar que a aplicação isolada de quaisquer destes instrumentos não tem a capacidade de, *per si*, promover um desenvolvimento urbano sustentável e combater a irregularidade por meio da garantia de direitos. Assim não se ignora a importância da compreensão acerca da limitação inerente aos instrumentos e leis urbanísticas, sendo os Planos Diretores e as ZEIS insuficientes para correção da realidade e promoção da qualidade de vida nos centros urbanos (MAGNANI, 2018).

A partir do final da década de 70 e início da de 80, a questão dos assentamentos



irregulares passa a ganhar novos contornos dentro do meio político e urbanístico, passando a urbanização ter um olhar mais voltado ao interesse social, inclusive por meio de parâmetros mais flexíveis de uso e parcelamento do solo (PIOLI, 2005, p. 134). A criação do Programa de Erradicação dos Aglomerados de Subhabitacões (PROMORAR) através do Banco Nacional da Habitação (BNH) definiu a referida mudança de perspectiva, eis que objetivava o financiamento de programas e melhorias habitacionais em zonas de informalidade, sendo, nesse sentido, o precursor de uma política de zoneamento voltada à regularização de tais assentamentos que não de adequavam à formalidade (TRELLES, 2019).

Dessa forma, passa-se a, genericamente, se falar em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), ou, de forma mais específica, em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), termo este que foi estabelecido pela legislação, de forma inédita, em 1983 pelo município de Recife, capital do Pernambuco. Posto isso, se percebe que as ZEIS são áreas específicas que podem ser delimitadas pelo Poder Público por meio do Plano Diretor ou, de forma geral, pela política de zoneamento urbano, de modo a destinar tais zonas à habitação de interesse social, ou seja, individualiza-se certos terrenos e glebas de terra que podem ser utilizados para tratamento dos assentamentos informais, tanto de forma preventiva quanto corretiva.

É nesse cenário que a possibilidade de tratamento das situações urbanas de irregularidade se manifesta por meio das ZEIS. Independentemente dos procedimentos e formas de intervenção utilizados, os quais devem variar conforme as diferentes vulnerabilidades e insuficiências apresentadas pela meio social que reside na informalidade, se observa que o mecanismo em apreço pode amparar diferentes casos concretos, sendo a informalidade, conforme TRELLES (2019, p. 123), o seu “melhor denominador comum”.

Tendo-se em mente a ausência, conforme visto, de uma clara dicotomia entre o meio formal e o informal, o processo de formalização funciona integrando estas duas realidades não apenas de forma física, eis que destitui também barreiras simbólicas, jurídicas e administrativas (BRASIL, 2004, p. 60), bem como também possibilita o desenvolvimento econômico dos indivíduos e comunidades, com a implementação de estruturas que engrandeçam o comércio e o poder de agir do Estado para a formulação de novas políticas socioeconômicas. Nessa senda, a flexibilização das normas de zoneamento aplicáveis às ZEIS que permita a existência de um projeto urbanístico independente das demais normativas presentes na cidade é essencial para a efetividade da política de integração buscada, especialmente com relação às chamadas ZEIS vazias (CUNHA, 2018).



Nesse ponto, pode-se falar em dois tipos principais de formatos de intervenção urbanística que derivam das Zonas Especiais de Interesse Social, podendo as ZEIS apresentarem uma tendência de regularização e, assim, serem instituídas em áreas já ocupadas, assentamentos conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares ou clandestinos já constituídos, ou, por outro prisma, serem demarcadas em zonas subutilizadas ou inutilizadas, gerando as chamadas ZEIS de vazío que objetivam a construção de moradias e conjuntos habitacionais de interesse social. Nesse sentido, observam-se diferentes funções exercidas pelas ZEIS que caminham no sentido de uso da propriedade em benefício do bem comum, impedindo, dessa maneira, despejos compulsórios e evitando a retenção especulativa de localidades que não exercem sua função social.

A ideia contida no Estatuto da Cidade caminha nesse mesmo sentido ao incorporar as ZEIS na legislação federal tanto como um mecanismo de regularização de áreas informais quanto de construção de habitações. Em que pese a mencionada Lei 10.257/01 tenha conferido às ZEIS um novo status jurídico, prevendo o instrumento em debate na legislação federal e imposto a sua regulamentação pelos municípios, o Estatuto da Cidade mostra certa fragilidade ao tratar apenas de aspectos jurídicos do instituto, sem um maior aprofundamento (SILVA, 2021).

O papel de regulação mais específico das ZEIS e, portanto, condizente com a competência urbanística constitucional ficou como atribuição dos municípios, existindo diversas grandes e médias cidades que já possuem uma legislação municipal, em especial Planos Diretores que preveem as ZEIS como mecanismo que possibilita a recuperação urbanística e a melhoria da qualidade de vida da coletividade. Contudo, consoante o que foi anteriormente falado, importa compreender as limitações existentes na simples previsão legislativa que encontra na realidade prática diversos obstáculos à sua real implementação e consecução dos objetivos.

Existem cidades que conseguiram, por meios das ZEIS, efetivar uma política de gestão urbana em favor das habitações de interesse social (HIS) e diminuir significativamente o número de favelas, como é o caso de Diadema em São Paulo. Da mesma forma que se observa, por outro lado, a flexibilização conferida pelas ZEIS reforçando processos de informalidade, como em Piracicaba, também no Estado de São Paulo (ROLNIK e SANTORO, 2014). Assim sendo, embora seja constatado uma grande mudança positiva em casos concretos envolvendo a implementação legislativa e prática das ZEIS, metrópoles como



o Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza permanecem apresentando problemas relacionados à não aplicação e aplicação inadequada ou controversa do instituto urbanístico debatido.

Conforme as urbanistas Raquel Rolnik e Paula Santoro (2014), o que se percebe é que a demanda existente não condiz com a área demarcada para produção de habitações de interesse social:

em geral os percentuais de área urbanizável demarcados como ZEIS são muito inferiores a demanda de terra para produção de HIS, se considerarmos os percentuais de domicílios incluídos nas faixas de renda mais baixas. (ROLNIK; SANTORO, 2014, p. 7)

Problemas relacionados à influência negativa do mercado financeiro e imobiliário, ausência de regularização legislativa adequada e não tratativa dos cenários de conflito sociais e urbanos se evidenciam como verdadeiros empecilhos à concretude das ZEIS como instrumento de gestão e política urbana. Sobre o mercado imobiliário em particular, da mesma forma que as demandas populares influenciam a forma de demarcação das ZEIS, o mercado também o faz, havendo, nesse sentido, uma “legislação que tenta captar o interesse do mercado imobiliário para a produção de HIS e HMP por meio de incentivos construtivos” (SILVA, 2021).

No caso do município de Fortaleza a aplicação das ZEIS não ocorreu da forma esperada e objetivada pelo Plano Diretor da Cidade, sendo um dos principais motivos para tanto o fato de que os interesses da população que sofre o processo de exclusão socioespacial e que, portanto, mais necessita da demarcação adequada das ZEIS conflitam com os demais interesses representados por classes sociais com acesso à residências dignas e formais. Nas palavras de BRASIL (2016):

As ZEIS de vazio não se efetivaram e diminuem a cada ano, pois confrontam diretamente com os interesses imobiliários e fundiários das classes mais altas. As ZEIS de ocupação não foram regulamentadas porque grande parte delas encontra-se localizada em áreas de grande interesse para o plano estratégico de construção da cidade turística de Fortaleza. (BRASIL, 2016, p. 236)

Situação semelhante pode ser constatada na cidade do Rio de Janeiro, em que a instrumentalização das ZEIS permanece refém de interesses contrapostos aos seus objetivos. Nesse sentido:

Nunca cessaram, entretanto, as forças do capital de se mostrarem capazes de se valer dessa nova atribuição estatal para perpetuar o domínio sobre a cidade por meio da própria norma urbanística, com especial relevo o Zoneamento, de fácil justificação cientificista. Quando conveniente trata-se de enfraquecer a política urbana, esvaziando, tanto o regramento da AEIS quanto seu principal veículo, o Plano Diretor, do poder transformador, objetivo final, em tese, do Planejamento. (TRELLES, 2019, p. 247)

Na capital fluminense, apesar da previsão legislativa das ZEIS, tais localidades que poderiam ser alvos da implementação de tais zonas permanecem encurraladas por conflitos sociais e espaciais. O que também se observa neste caso e em outros é uma ausência de regulamentação e planejamento adequado, o que dificulta a interrupção do ciclo de promoção da informalidade e da violação de direitos. Conforme discorrido pelo arquiteto Eduardo Trelles (2019), inexistente no Rio de Janeiro um detalhamento dos meios e soluções para aplicação das ZEIS, havendo uma falta de especificação de alguns elementos essenciais como a “definição clara do público-alvo, as atribuições dos agentes, objetivos mensuráveis, o escopo, as prioridades, entre outros” (TRELLES, 2019, p. 246)

Finalmente, no caso de São Paulo, a falta de efetivação do instrumento se deve, além de uma fragilidade da regulamentação municipal e influência do capital econômico, ao fato de que a real promoção das habitações de interesse social, bem como as demais demandas dos assentamentos irregulares não vêm sendo corretamente fomentados pelo Poder Público (SILVA, 2021). De acordo com Rodrigo Tanaka (2019), as ZEIS de vazios são extremamente poucas utilizadas em São Paulo, havendo poucas unidades habitacionais realmente produzidas que, dessa maneira, não fazem frente ao significativo déficit habitacional existente na cidade, subsistindo, ainda, um problema qualitativo, ao passo em que a grande maior parte das ZEIS se encontram em áreas periféricas ou mal localizadas.

A partir da experiência existente com ZEIS já demarcadas em diversos centros urbanos, aponta-se a possibilidade concreta de utilização de referidas zonas em prol do aprimoramento da estrutura social e espacial das cidades. A compreensão do processo de agravamento da insustentabilidade do meio ambiente urbano como produto de uma política de planejamento do uso do solo ineficaz, indica as ZEIS como uma das principais alternativas à disposição do Poder Público para o combate das causas e efeitos da informalidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a ótica do direito urbanístico e do planejamento urbano, a pesquisa buscou



retratar os problemas existentes entorno da ocupação do solo e como esse panorama se relaciona com o constante surgimento e crescimento de assentamentos irregulares. Se confirmou a ideia de que o planejamento das cidades é feito, muitas vezes, conforme interesses diversos da coletividade, sem se considerar as camadas mais vulneráveis da população e servindo como um instrumento que agrava os problemas já enfrentados por tais indivíduos.

A ausência de integração entre os diferentes setores e a não contemplação das particularidades e reais problemas da população que vive na informalidade ainda se mostram como significativas inconsistências na política urbana do Brasil. Projetar, dessa maneira, uma cidade ideal não basta, devendo as dificuldades e individualidades do meio social serem consideradas pela política de planejamento local, regional e nacional.

Foi observada que a impossibilidade de acesso às áreas formais da cidade, ocasionada pela especulação imobiliária, definição de parâmetros de urbanização dissonantes das possibilidades encontradas por parte da sociedade e a reprodução de problemas sociais agravado por leis de zoneamento corrobora um cenário de informalidade e divisão entre a cidade legal e a ilegal, muito embora essas se relacionem de modo recíproco. É necessário a compreensão da cidade como um organismo vivo e inseparável, de modo a se considerar a realidade socioeconômica dos assentamentos irregulares e combater o déficit habitacional, a desigualdade e a segregação.

O problema exposto não pode ser encarado como uma mera seqüela ou decorrência aceitável de um (não) planejamento urbano que beneficia interesses específicos e mantém os privilégios existentes. Exige-se, uma gestão e um planejamento urbano eficaz que se adeque às diferentes realidades locais e crie mecanismos de combate para os problemas observados, com o uso de instrumentos urbanísticos que fomentem, por meio da participação popular, as funções sociais da cidade e a sustentabilidade no meio ambiente urbano.

Com razão, se confirmou a hipótese de que as ZEIS podem e devem ser utilizadas pelo Poder Público como alternativa às situações de informalidade no ambiente urbano, causadas pela necessidade dos indivíduos que não tem condições de acesso à propriedade urbana formal. Observou-se que as ZEIS promovem soluções abrangentes, em conformidade com os interesses locais e podendo atuar tanto de forma a prevenir novas situações de irregularidade quanto a regularização de áreas já ocupadas nos termos da informalidade.

Não obstante, se conclui pela necessidade de enfrentamento e antecipação dos





problemas que podem vir a serem observados nos casos concretos, ao se buscar a aplicação prática do instrumento urbanístico debatido. Em especial, a definição das ZEIS não pode ser pautada a partir da influência do mercado imobiliário e do capital financeiro, gerando áreas que pouco atendem às reais demandas sociais do ponto de vista qualitativo.

Da mesma forma, se impõe uma regulamentação adequada do instrumento em nível municipal, possibilitando que a ZEIS sejam uma realidade e não apenas uma previsão normativa. A intervenção do Poder Público, para romper o ciclo de reprodução da irregularidade, deve considerar, ademais, a necessidade de que a produção habitacional atenda de fato à demanda social existente, sob pena de se tomarem apenas medidas paliativas que não atingem às reais causas da problemática.

Compreendidas as limitações do instituto e os obstáculos enfrentados nas tentativas de sua aplicação fática, persiste a fundamentalidade das ZEIS para concretização de um real direito à cidade e garantia de habitações dignas. Caminha-se por meio do mecanismo apresentado, no sentido de cumprimento dos objetivos da República esculpidos no art. 3º da CF/88, ao se promover o desenvolvimento nacional sem desatender os deveres de construção de uma sociedade solidária e de erradicação da pobreza e da desigualdade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Amíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: Um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-01092016-162034/pt-br.php>

BRASIL, Ministério das Cidades. **Planejamento territorial urbano e política fundiária.** Cadernos Mcidades nº 3. Brasília/DF, Nov/2004. Disponível em: <https://erminiamaricato.net/cadernos-mcidades/>

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade.** São Paulo, Editora Contexto, 2005.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia.** 5 ed. São Paulo, Editora Perspectiva, 2003.

FERRARI, Celso. **Curso de planejamento municipal integrado – Urbanismo.** São Paulo, Pioneira, 1977.

FERRAZ, Miriam Olivia Knopik; PINTO, Amanda Luiza da Silva Oliveira; BLANCHET, Luiz Alberto. **Assentamentos irregulares em Curitiba/PR: A proteção ao meio ambiente e os entraves para a regularização de moradias.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, p. 167-199, mai./ago, 2018. Disponível em: <http://www.domhelder.edu>





br/revista/index.php/veredas/article/view/2011

LIMA, Alice Cunha. **Ocupação urbana em área de fragilidade ambiental: Estudo de áreas de risco socioambiental no setor Sol Nascente – DF**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura em Urbanismo). Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32901/1/2018_AliceCunhaLima.pdf

MAGNANI, Juliana Mattos. **Cidade clandestina, dano colateral das leis urbanísticas - A regularização de edificações e os impactos na produção e gestão das cidades**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MMMD-BADJRR>

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, Editora Hucitec, 1996. Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/metropole_periferia_capitalismo1.pdf

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 4 ed. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2010.

PIOLI, Maria Sulema Mendes de Budin. **Estatuto da cidade: instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-22022022-195314/pt-br.php>

RECIO, Redento B. **Engaging the ‘Ungovernable’: Urban Informality Issues and Insights for Planning**. *Journal in Urban and Regional Planning*. 18-37, jan/2015. Disponível em: https://journals.upd.edu.ph/index.php/19May2014_surp/article/view/4651/4223

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano: Utopia e Ideologia**. Caso de Florianópolis - 1950 a 1990. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1993. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/75968/90853.pdf?sequence=1>

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. Cambridge, 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>

SILVA, Sara Uchoa Araújo. **As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais**. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-84, jan./jun, 2021. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/silva_rbdu12/197

SOTTO, Debora. *et al.* **Sustentabilidade urbana: Dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.004>

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. **“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras**. Dissertação





(Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-10122018-110131/pt-br.php>

TRELLES, Eduardo Alberto Manjarrés. **Planejamento urbano e áreas de especial interesse social: análise da experiência carioca**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.