



A INEFETIVIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO E DAS ZEIS NA REDUÇÃO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO

The ineffectiveness of expropriation and ZEIS in reducing urban housing deficit

Josué Mastrodi

Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC-Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6635472231072927> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4834-0170>

E-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br

Suzana Maria Loureiro Silveira

Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7602486403856252> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8454-9532>

E-mail: suzanamlsilveira@gmail.com

Renan Alarcon Rossi

Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC-Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9070986537982649> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9710-1574>

E-mail: renanrossi@hotmail.com

Trabalho enviado em 12 de março de 2021 e aceito em 09 de abril de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2479-2506.

Josué Mastrodi, Suzana Maria Loureiro Silveira e Renan Alarcon Rossi

DOI: 10.12957/rdc.2022.58377 | ISSN 2317-7721

RESUMO

Este texto compõe a segunda parte de um trabalho voltado ao estudo e à promoção das funções sociais da cidade e da propriedade a partir da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no direito brasileiro. Afirmamos que o planejamento urbano só confere função social à cidade se houver radical transformação das áreas privadas, de modo a reduzir, senão eliminar os vazios urbanos, existentes pela prática do uso antissocial do direito à propriedade. Nesta segunda parte, tratamos especificamente dos instrumentos de política urbana denominados Desapropriação e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de como podem ser aplicados para a promoção de um direito à cidade, por definição incluyente, em oposição a uma cidade ordenada tradicionalmente a partir de regras de um direito civil que exclui.

Palavras-chave. Direito à cidade. Planejamento urbano. Função Social. Desapropriação. Zonas Especiais de Interesse Social.

ABSTRACT

This paper composes the second part of a research focused on the study and promotion of the social functions of the city and of the property, based on the application of urban planning instruments set forth in Brazilian Law. We affirm that urban planning only confers a social function to the city if there is radical transformation of the private areas, in order to reduce, if not to eliminate, the urban voids, existing by the practice of antisocial use of the right to property. In this second part, we deal specifically with the urban policy instruments called Expropriation and Special Zones of Social Interest (ZEIS, in the acronym in Portuguese) and how they can be applied to promote a right to the city, by definition inclusive, as opposed to the rules of Civil Law, which are traditionally excluding.

Keywords: Right to the city. Urban Planning. Social function. Expropriation. Special Zones of Social Interest.



1. Introdução

A presente pesquisa está relacionada ao estudo sobre a implementação de instrumentos de direito urbanístico como forma de induzir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Este texto é fruto da continuidade de uma elaboração teórica empreendida para apresentar o que se tem compreendido chamar por função social da propriedade e como essa categoria jurídica tem sido insuficiente para induzir a redução de áreas subutilizadas ou superutilizadas do espaço urbano.¹

Para tanto, parte-se de premissas fundamentais do que se deve entender por propriedade privada urbana, concebida após a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 em que pelo regime de trocas consolidado pós revoluções liberais, passou a ser considerada como elemento basilar do ordenamento jurídico, ou seja, compreendida pela concepção liberal como elemento estruturante do direito, de modo a ser preservada contra tudo e contra todos, uma vez que garante o status quo e resguarda a segurança jurídica. Neste artigo, partindo-se da construção teórica anteriormente elaborada, num cenário mais específico (ordenamento jurídico brasileiro) busca-se constatar a possibilidade de se aplicarem os instrumentos urbanísticos da Desapropriação e das ZEIS para promoção do chamado direito à cidade nos vazios urbanos.

A incursão empreendida está organizada em três seções. Na primeira, apresentamos dados relativos ao déficit habitacional frente ao número de domicílios vagos no Estado brasileiro, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e de relatórios da Fundação João Pinheiro.

Na segunda seção, trabalha-se com os institutos de intervenção da Administração Pública na propriedade privada que estão descritos no texto da Constituição da República Federativa do Brasil, em especial a desapropriação para fins de reforma urbana. Neste estudo, sustentamos pela existência de normas de direito público vigentes capazes de restringir a propriedade privada de imóveis urbanos que descumpram sua função social, especialmente a Desapropriação e ZEIS, flexibilização a rígida proteção ao sacralizado e abstrato direito à propriedade.

Reservou-se à terceira seção um espaço para discorrer sobre o instrumento urbanístico da ZEIS, a Zona Especial de Interesse Social, que será estudado também como uma forma de intervenção na propriedade privada, na medida em que reserva áreas urbanas à provisão habitacional de interesse social e permite o enfrentamento à especulação imobiliária (superutilização).

¹ Para acessar a primeira parte deste estudo conferir: *(referência do estudo a indicar na hipótese de aceite do texto para publicação na Revista de Direito da Cidade)*

O artigo versa igualmente sobre a possibilidade de proceder a uma aplicação direta dos instrumentos de política urbana para intervir no domínio privado e, assim, permitir que o acesso à terra urbanizada seja mais incluyente.

Um dos pontos que reflete a obsolescência programada do Estatuto da Cidade, como se pretende explicitar, reside na compreensão de que no sistema econômico vigente a garantia de manutenção da propriedade face a quaisquer outros direitos se sustenta na própria propriedade privada e não em interesses sociais, ainda que não lhe seja dado uso ou que seu exercício como direito seja realizado abstratamente sob formas compreendidas como juridicamente impossíveis, revelando as contradições do direito.

O desenvolvimento das seções deste artigo está orientado para, a partir da descrição de dados referentes ao déficit habitacional, a hipótese desenvolvida tem por objetivo compreender como e se os institutos da Desapropriação e das ZEIS, como instrumentos previstos pela política urbana adotada na legislação brasileira, cumprem o papel de integração de classes sociais vulneráveis ao tecido urbano.

2. Pessoas sem moradias, propriedades privadas ociosas sem pessoas: uma breve análise de dados

Historicamente, as cidades brasileiras foram marcadas pelas desigualdades socioespaciais. O modo como a urbanização brasileira se delineou resultou no fato de que parte da população vive em assentamentos precários como cortiços e favelas (CAIADO e PIRES, 2006, p. 279), o que é confirmado pelo último Censo Demográfico.

Cerca de 6.329 unidades habitacionais nas cidades brasileiras se caracterizam como ocupações em favelas e outras formas de domicílios irregulares (“subnormais”), de acordo com esse Censo (IBGE, 2010).

A outra parte da população está distribuída em muitos imóveis edificados e que não são utilizados. Este último Censo Demográfico constatou que, do total de domicílios particulares que integraram o recenseamento, estimou-se em números absolutos o montante de 67.447.199 unidades de imóveis visitados. Desse montante, o correspondente a 57.541.472 (83%) estavam na condição de imóveis ocupados, enquanto que 901.169 (1,34%) se mantinham em condição de “fechados”; aproximadamente 2.932.990 (5,83%) imóveis urbanos estavam destinados ao uso ocasional e 6.071.568 (9%) imóveis localizados em áreas urbanas se preservaram vagos.



Embora alcance praticamente o mesmo resultado (também apresenta déficit habitacional não compatível com relação ao volume de imóveis vagos), os números analisados pela Fundação João Pinheiro indicam quantidade ainda maior de imóveis vagos. Tanto o Censo Demográfico de 2010 como o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro demonstram que existe uma quantidade de imóveis desocupados superior ao déficit habitacional. Os dados colhidos constam da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios– PNAD, que está voltada à produção de dados relativos ao desenvolvimento socioeconômico do País.

Em 2012, obteve-se o resultado de que o Brasil possui 7,551 milhões de domicílios vagos. Para o estudo, “são considerados os 6,189 milhões em condições de serem ocupados, os em construção ou reforma, que totalizam 1,008 milhão de unidades, e os 353 mil em ruínas” (FJP, 2015, p. 41).

Segundo análise de dados de Mastrodi e Silveira (2016, p.17-20), em estudo da Fundação João Pinheiro datado de 2012 (FJP, 2015, p. 31.-32) referente aos dados relativos a imóveis privados urbanos no cenário brasileiro o déficit habitacional brasileiro correspondia a 5,430 milhões de moradias. Desse número, aproximadamente 4,664 milhões de moradias, o equivalente a 85%, estariam localizadas em áreas urbanas.

No que se refere aos dados dos anos de 2013 e 2014, em relatório apresentado pela FJP, revelaram-se, entre outros aspectos referentes aos resultados sobre o déficit habitacional, a inadequação de moradias e a abordagem sobre o que se deve entender por domicílios adequados (FJP, 2016, p. 12).

O estudo realizado pela FJP conta com dados colhidos pela PNAD (IBGE), consolidados em colheita anual sobre a temática da habitação, moradia e urbanização e que aborda a evolução dos indicadores levando em conta a ausência ou falta de adequação “do estoque urbano de moradias no Brasil”.² Os dados apresentados nesse artigo se referem ao período entre 2012 e 2015 que fazem parte dos relatórios já disponibilizados ao público pela FJP.

Na apresentação dos dados relativos aos anos de 2013 e 2014, com relação à expressão “déficit habitacional”, a FJP aponta que há uma indução equivocada “à expectativa de enfrentar o problema da moradia de forma setorial. Além disso, essa expressão também camufla uma complexa realidade por meio de uma quantificação padronizada, atemporal e neutra” (FJP, 2016, p. 15). Nos

² Conforme apresentação dos relatórios, os estudos são desenvolvidos a partir de uma parceria entre setores, a contar com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3> , acesso em 15 de setembro de 2017. Desenvolvido em parceria com o Ministério das Cidades,

termos do relatório da FJP, o déficit habitacional é apresentado como um conceito diretamente relacionado às deficiências de estoque de unidades residenciais, sendo encarado da seguinte forma:

Engloba aquelas [moradias] sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque (FJP, 2016, p.18).

No que diz respeito à minimização da inadequação dos domicílios, o relatório aponta que uma forma de encarar essa problemática de habitação é pensar em políticas públicas intersetoriais ou complementares (FJP, 2016, p. 15) e, para além disso, as ações governamentais voltadas à habitação, quando passarem a entrar na pauta de decisões e forem implementadas, devem determinar que as políticas habitacionais sejam realizadas de modo integrado ao tecido urbano. A respeito do tema sobre políticas públicas, em edição especial, a Revista de Estudos Institucionais apresentou artigos sobre política urbana e fundiária desde a perspectiva das vias urbanas (HADDAD, 2019); as implicações do Programa Minha Casa, Minha Vida para a faixa 1 (CHILVARQUER, 2019), e a efetividade da regularização fundiária de interesse social (MALHEIROS e DUARTE, 2019).

O enfrentamento da questão habitacional não significa necessariamente que a produção de moradias deva ser maximizada, por exemplo, em políticas habitacionais como o Programa Minha Casa, Minha Vida, em que se constrói grande número de unidades residenciais, porém sem preocupação em incluir socialmente as novas habitações no tecido urbano (SILVEIRA e MASTRODI, 2016, p. 878).

Para a FJP, a ausência de infraestrutura urbana e a localização em áreas de alto adensamento de moradores em domicílios próprios (muitas pessoas numa mesma unidade domiciliar) são requisitos pelos quais considera a falta de adequação dos domicílios. Tal falta de adequação guarda relação com o número de membro por cômodos e com a utilização da unidade é realizada por não haver acomodação adequada na própria unidade domiciliar, como também em razão de questões relacionadas à formalidade/legalidade fundiária, presença ou não de unidades sanitárias no domicílio (FJP, 2016, p. 23).



Com relação ao déficit habitacional brasileiro para o ano de 2013, a estimativa correspondeu a 5,846 milhões de domicílios; destes, 5,010 milhões, cerca de 85,7%, localizavam-se em áreas urbanas. No tocante às regiões onde o déficit habitacional se concentrava, a FJP pôde constatar que, em 2013, 38,4% situavam-se na região Sudeste, em torno de 2,246 milhões de unidades. A segunda região de maior déficit habitacional é a Nordeste, com 1,844 milhões de moradias, percentualmente falando, 31,5% do total (FJP, 2016, p. 29). São números que demonstram a inexistência de milhões de moradias adequadas que precisariam ou ser construídas ou que os espaços urbanos privados e ociosos passassem a servir à função de fazer frente ao déficit habitacional.

No ano seguinte, 2014, houve aumento do déficit habitacional, totalizando 6,068 milhões de unidades. Em síntese, os dados apresentados pelo estudo da FJP demonstraram que “o déficit habitacional urbano em 2013 é de 5,010 milhões de unidades (85,7% do déficit habitacional total); em 2014, o percentual em relação ao total do déficit habitacional aumentou para 87,6%.” (FJP, 2016, p. 29). O déficit habitacional no ano de 2014 continua sendo liderado pela região Sudeste, a região é campeã em falta de moradias e responsável por 40% do déficit habitacional do país, o que corresponde a 2,425 milhões de unidades (FJP, 2016, p. 29).

Levando em consideração as unidades da Federação, o Estado de São Paulo apresenta expressividade com relação aos valores absolutos do déficit habitacional, sendo o único estado em que há necessidade de novas unidades habitacionais em quantidade superior a um milhão de moradias. Entre os anos de 2013 e 2014, houve um aumento do déficit em aproximadamente cem mil unidades (passando de 1,254 milhão para 1,327 milhão de unidades) e metade estava localizado na Região Metropolitana de São Paulo. Desses valores, a concentração do déficit na RMSP reduziu de 50% para 47% para o mesmo lapso temporal. Já em termos relativos ao total de domicílios, nesse período, o déficit habitacional na RMSP aumentou em 0,2%, sendo de 8,7% em 2013 e 8,9% em 2014 (FJP, 2016, p. 30). O estado de Minas Gerais apresenta o segundo maior déficit habitacional. Se, em 2013, concentrava 493 mil unidades; no ano de 2014 “progrediu” sua situação para 529 mil unidades. Enquanto o estado da Bahia, sustentando o terceiro lugar, em 2013, tinha o déficit de 417 mil unidades; mas no ano de 2014, cede o lugar nesse *ranking* para estado do Rio de Janeiro, cujo déficit foi de 460 mil unidades (FJP, 2016, p. 30).

A FJP também observou que o estado do Maranhão possui o maior déficit habitacional relativo do país, sendo, no ano de 2013, correspondente a 22,1% do total de domicílios; mas em 2014 experimentou uma redução, passando a corresponder a 20,4% do estoque de domicílios. Em termos absolutos, no ano de 2013 o número correspondia a 407 mil unidades, enquanto em 2014 passou a ser de 382 mil unidades (FJP, 2016, p. 30).



Também foi analisada pela FJP a relação entre o déficit habitacional frente à considerável quantidade de domicílios vagos.³ Apenas no ano de 2013, o Estado brasileiro contava com 7,230 milhões de imóveis vagos, dos quais 79% se encontravam em áreas urbanas, contra 21% que estavam localizados em áreas rurais. Em condições de serem ocupados, os domicílios vagos totalizam 6,249 milhões de unidades; sendo 981 mil em construção ou reforma. Em 2014, o número de domicílios vagos correspondeu a 7,241 milhões de unidades, desse total 6,354 milhões poderiam ser ocupados e 886 mil estavam em construção ou reforma; o mesmo percentual do ano de 2013 corresponde aos domicílios situados em áreas urbanas e rurais (FJP, 2016, p. 39).

Se compararmos o déficit habitacional com o número de domicílios vagos, veremos que a conta não fecha. No ano de 2013, se por um lado o déficit alcançava o correspondente a 5,846 milhões de unidades, por outro, o número de domicílios vagos (e com condições de serem habitados) correspondia a 7,230 milhões de unidades. A diferença representa 1,384 milhões de unidades que ainda sobriam, isto é, que superam o déficit habitacional se fosse dada utilização aos imóveis não ou subutilizados. Em 2014, o mesmo se repetiu, enquanto o déficit representava 6,068 milhões, o número de domicílios vagos girava em torno dos 7,241 milhões de imóveis, ou seja, o número de domicílios vagos é maior em 1,173 um milhão de unidades do que o déficit habitacional apresentado pela FJP. Em outras palavras, a quantidade de domicílios vagos supera o déficit habitacional.

A respeito do ano de 2015, a FJP, apresentou resultados preliminares sobre a situação do déficit habitacional, os dados que utilizaram são da PNAD 2015 e do IBGE (FJP, 2017, p. 9). Dos resultados inicialmente alcançados, o déficit habitacional no ano de 2015 correspondeu a 6.186.503 de domicílios. Mais uma vez as regiões que mais concentram o déficit são a do Sudeste e do Nordeste que apresentam 2,430 e 1,924 milhões de moradias, respectivamente. As regiões Sudeste e Nordeste vêm seguidas das regiões Norte, cujo déficit é de 627 mil, Sul, com 697 mil, e Centro-Oeste, com déficit de 506 mil domicílios.

O déficit habitacional tem aumentado se considerarmos os dados aqui levantados, se compararmos o déficit habitacional com o número de domicílios vagos. Em 2012, os números revelaram que o déficit habitacional brasileiro correspondia a 5,430 milhões de moradias, sendo que a quantidade de imóveis vazios correspondia a 7,551 milhões de unidades. O número de imóveis

³ A esse respeito, a FJP aponta o que é levado em consideração para que se compreenda uma unidade como vaga, sendo considerada, segundo o IBGE, como o domicílio desocupado na data base da pesquisa e que “difere da unidade fechada, que é aquela onde, mesmo ocupada, não foram encontrados moradores no período de coleta da pesquisa. Sobre elas não existem informações detalhadas. É possível apenas a identificação de características das unidades domiciliares vagas mediante o uso da variável “tipo de entrevista”, na qual o pesquisador de campo assinala as que estavam em condições de serem habitadas, as de uso ocasional, as em ruínas e as em construção ou reforma” (FJP, 2016, p. 39).

vagos superaria o déficit habitacional se os imóveis fossem efetivamente destinados conforme sua função social e ainda haveria 2,121 milhões de unidades restantes, aptas para serem ocupadas. No ano de 2013, se por um lado o déficit alcançava o correspondente a 5,846 milhões de unidades, por outro, o número de domicílios vagos (e com condições de serem habitados) correspondia a 7,230 milhões de unidades. A diferença representa 1,384 milhões de unidades que ainda sobriam, isto é, que superam o déficit habitacional caso fosse dada utilização aos imóveis não ou subutilizados. Em 2014, o mesmo se repetiu: enquanto o déficit representava 6,068 milhões, o número de domicílios vagos girava em torno dos 7,241 milhões de imóveis, ou seja, supera o déficit em 1,173 um milhão de unidades. Com relação ao ano de 2015, o relatório da FJP apresentou resultados parciais, não havendo possibilidade de comparar o déficit com a quantidade de imóveis vazios por ausência de dados.

Em que pese não tenha havido a realização de um novo Censo do IBGE no ano de 2020, como historicamente acontecia a cada década e cujos dados também se revelavam pela realização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o movimento de precariedade habitacional, que diretamente implica na intensificação do déficit habitacional seguiu evoluindo negativamente constatando-se pelos números apresentados por ocasião de estudo da FJP publicado em 2020.

Conforme informações trazidas pelo Relatório da FJP, por meio de nova metodologia apresentou-se o déficit habitacional bem como a inadequação dos domicílios brasileiros no período compreendido entre os anos de 2016 e 2019 (FJP, 2020). Dentre outras razões a necessidade de nova metodologia para revisão e apresentação dos dados referentes ao déficit habitacional, conforme aponta a FJP, se deu: i) pela ruptura com relação à fonte de dados e lançamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) pelo IBGE, ii) necessidade de aperfeiçoamento e modificação de alguns dos seus componentes e subcomponentes considerados para fins de déficit e inadequação domiciliar (FJP, 2020, p. 166).

Ressalte-se que a FJP afirma que o parâmetro apresentado no relatório não considera os índices apresentados em seus relatórios anteriores, pois partem de metodologias diversas. Não obstante a impossibilidade de comparação entre os resultados dos relatórios anteriores e o relatório apresentado com base em nova metodologia, a FJP constatou aumento do déficit habitacional no período compreendido pelos anos de 2016 e 2019.

Nota-se a manutenção da tendência relativa ao déficit habitacional entre os anos de 2016-2019, as causas (componentes) que serviram de estímulo à piora da situação habitacional brasileira se relacionam ao ônus excessivo com o aluguel urbano (cujo aumento correspondeu a 2,5% ao ano, cf. FJP, 2020, p. 146) e às habitações precárias (com aumento de 4,6% ao ano, cf. FJP, 2020, p. 146) e



têm mulheres como chefes de família,⁴ concentrando-se em grupos familiares com renda na faixa de um salário-mínimo. (FJP, 2020. P. 165)

Com base no mesmo relatório, a FJP aponta que no ano de 2016, o déficit habitacional brasileiro superou o número de 5.657 milhões, alcançando a marca de 5.877 milhões em 2019. Dos dados referentes ao déficit para o ano de 2016, 85,7% da concentração está localizada nas áreas urbanas. (FJP, 2021, p. 14)

Dito de outra forma, em qualquer um dos cenários analisados pelos relatórios, a quantidade de domicílios vagos supera o déficit habitacional. É o mesmo que afirmar que no Brasil existem pessoas sem moradias e propriedades sem pessoas. Propriedades que não cumprem qualquer destinação social nos termos da legislação urbanística e constitucional.

Com a expansão das cidades, a forma da urbanização dispersa imprimiu não apenas a formação de periferias caracterizadas por um maior adensamento nestas áreas, como também significou a ocupação irregular de áreas de interesse ambiental, que deveriam ser mantidas reservadas, fora do alcance da produção urbana voltada à utilização ou edificação. Em face disso, ainda persistem, na maioria das cidades, áreas vazias ou subutilizadas (áreas verdadeiramente ociosas), especialmente nos perímetros mais centrais, dotados de infraestrutura, onde o preço da terra é elevado.

Muitas das áreas urbanas ociosas, isto é, imóveis privados vagos, por não cumprirem sua função social, poderiam servir de espaço a abrigar habitações sociais, espaços de lazer, de educação, indústria, comércio e serviço, mas permanecem sem destinação. Estes vazios urbanos servidos por infraestrutura e equipamentos urbanos são mantidos por seus proprietários como reserva especulativa à espera de uma valorização.

3. Entre a aplicação sucessiva e a possibilidade de aplicação direta dos instrumentos de intervenção urbana na propriedade

Desde 2001, com o advento do Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257/2001), há um corpo de normas e expressa previsão de instrumentos de política urbana aptos a ser utilizados pelo poder público local que, em tese, busca promover ou ao menos se apresentar como uma medida de viabilizar para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da função social da cidade. Trata-se da previsão legal no corpo de um conjunto mecanismos de atuação do Poder Público na

4 A respeito da feminização do déficit habitacional conferir recente estudo publicado pelo LabCidade (LACERDA, GUERREIRO e SANTORO, 2021)



gestão territorial da cidade para que se combata o uso antissocial da propriedade privada. A CRFB, em seu artigo 182, parágrafos 1º e 2º, prescreve que política de desenvolvimento urbano será pautada sobre as funções sociais da propriedade e da cidade, visando a promover o ordenamento e a gestão do solo urbano, sendo matéria de competência de execução pelo poder público do município a partir de edição de normas sobre a temática urbana.

O artigo 182 da CRFB, em seu parágrafo 4º e incisos, também traz um corpo de instrumentos que, por constar a expressão “sucessivamente”, implica em uma aplicação condicionada dos instrumentos ali apontados. Trata-se do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (desapropriação para fins de reforma urbana).

Esses instrumentos de política urbana são mecanismos à disposição das gestões municipais com a capacidade de induzir a utilização de propriedades privadas ociosas ao cumprimento de sua função social (a esse respeito, a CRFB também dispõe que o não cumprimento da função social é caracterizado pela não observância das normas de direito relativas à ordenação da cidade e que estão postas pelo plano diretor de cada município). Ainda podemos afirmar que se utilizados, esses instrumentos atuam como inibidores do mau uso ou da falta de uso dos espaços privados. Uso *antissocial*, enfim. As áreas urbanas sub ou mal utilizadas, sujeitas a desapropriação para fins de reforma urbana por sua ociosidade, são exatamente as áreas que devem ser demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social.

Os mencionados instrumentos foram previstos em 1988 como parte da política urbana consagrada na CRFB, posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade. A finalidade pela qual foram instituídos se deu objetivando à inibição da retenção especulativa de imóveis urbanos, que acarreta em espaços privados servidos por infraestrutura urbana, mas vazios ociosos.

Como instrumentos urbanísticos, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) (artigos 5º e 6º do Estatuto), o IPTU progressivo no tempo (artigo 7º), e a desapropriação (artigo 8º) devem ser aplicados para promover o ordenamento territorial e induzir a ocupação de zonas e setores dotados de infraestrutura, evitando maior espraiamento das cidades.

Com a finalidade de promover organização territorial e definir em que moldes se deve pautar a agenda urbana municipal, o Poder Público deve promover ações de inibição do espraiamento da cidade, mantendo a eficiência da infraestrutura já existente e instalada (DENALDI et al., 2017, p. 175).



Assim como os instrumentos urbanísticos consagrados na CRFB, com a regulamentação da política urbana pelo Estatuto da Cidade, os demais mecanismos de intervenção urbana dispostos em seu artigo 4º, inciso V e alíneas, devem servir à realização do ordenamento territorial da cidade. Ao entrar para a prática das gestões municipais, os instrumentos podem levar à consolidação de áreas efetivamente urbanizadas voltadas à implementação de políticas habitacionais de interesse social.

Ao impor que os instrumentos trazidos pelo artigo 182, parágrafo 4º e incisos da CRFB sejam aplicados de modo necessariamente sucessivo, os imóveis urbanos ociosos tendem a continuar ociosos. Da constatação de que imóveis de uso antissocial devem cumprir sua função social até sua desapropriação, o tempo mínimo para isso ocorrer são 12 anos (ou três mandatos). Nenhum planejamento urbano resiste a tanto tempo no aguardo de que os proprietários privados decidam cumprir as normas de promoção do direito à cidade. Impõe-se, portanto, a aplicação articulada de outros instrumentos urbanísticos.

Para fins deste artigo, em termos normativos, admite-se aplicação conjunta da PEUC (com os sucessivos IPTU progressivo e Desapropriação) com a demarcação de ZEIS no espaço não ocupado ou em área que haja vazios urbanos formados por imóveis subutilizados ou inutilizados ou superutilizados (em situações de especulação imobiliária), de modo a determinar, naquela área, a adequação dos imóveis ao direito à cidade por meio da construção de habitações de interesse social.

A adoção de estratégias articuladas de intervenção do poder público local no espaço da cidade parece ser mais racional, pois possibilita democratização mais ágil do território urbano. Permite o acesso e, para além disso, a permanência de pessoas de baixo poder aquisitivo nas terras urbanizadas, porém ociosas.

Se, conforme prescreve a CRFB e pormenoriza o Estatuto da Cidade, deve-se condicionar a implementação sucessiva de PEUC, IPTU progressivo e Desapropriação, segundo critérios estabelecidos no plano diretor ou na legislação complementar, isso dificulta ou mesmo inviabiliza uma intervenção mais direta na propriedade privada ociosa.

Um dos caminhos para iniciar essa operacionalização da política urbana é o fato de que o município pode notificar o proprietário de imóvel vazio urbano não parcelado, não edificado ou de imóvel subutilizado ou não utilizado. A notificação se dá com a finalidade de que se apresente uma proposta de uso para estas áreas ou imóvel em um determinado tempo (artigo 182, parágrafo 4º, inciso I, da CRFB, e artigo 5º do Estatuto da Cidade).

Se continuarmos na mesma linha de raciocínio, caso esse proprietário não cumpra os prazos estabelecidos para apresentação de projeto, início de obras ou utilização do imóvel, é aplicado o IPTU progressivo no tempo (artigo 182, parágrafo 4º, inciso II da CRFB e artigo 7º do Estatuto).



Aumenta-se a alíquota do imposto, a cada ano, respeitados os limites de cinco anos consecutivos na cobrança com a progressividade do imposto como também não excedendo a alíquota máxima de quinze por cento (artigo 7º, *caput* e parágrafo 1º do Estatuto).

Por fim, ainda não cumprindo o que se encontra normatizado (isto é, permanecendo o proprietário inerte às ações administrativas iniciadas), em razão da manutenção do uso antissocial do imóvel urbano, há a possibilidade de o poder público utilizar o instrumento jurídico-urbanístico da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (artigo 182, parágrafo 4º, inciso III da CRFB e artigo 8º do Estatuto da Cidade).

Em síntese, primeiro, temos um imóvel urbano que se encontra vazio e ocioso há alguns anos, sendo otimistas, consideremos um tempo de dois anos de ociosidade. Depois de realizada a escolha do imóvel urbano ocioso, o proprietário será notificado para apresentar um plano de atividade que dê ao imóvel utilização ou edificação (se for o caso de imóvel não edificado). A notificação e apresentação de um projeto destinado à área ociosa não ocorre instantaneamente, somemos aos dois anos anteriores mais dois anos de notificação e apresentação de projeto destinado ao imóvel ocioso. Em nossa conta já temos pelo menos quatro anos de espera para que um proprietário notificado apresente indícios de que vá conferir função social a seu imóvel ocioso.

Conforme CRFB e Estatuto da Cidade, lei específica poderá determinar o prazo e as condições para que se proceda ao PEUC (como consta do art. 182, §4, inciso I da CRFB e do artigo 5º, *caput*, do Estatuto), ou seja, o que acarreta numa nova soma de tempo, pensemos de forma mais otimista e consideremos de seis meses a um ano como prazo estabelecido por lei.

Vale salientar que ainda estamos analisando a aplicação do primeiro instrumento previsto (pela ordem sucessiva sugerida para aplicação) na CRFB e no Estatuto da Cidade. Em nossa conta, de quatro anos e meio a cinco anos. Tendo o proprietário descumprido o que está previsto com relação ao PEUC, o poder público poderá determinar a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mecanismo com prazo de aplicação de até cinco anos. Agora, a conta já contabiliza onze anos e meio ou doze anos de caminhada para se proceder a utilização da desapropriação de imóvel urbano.

Onze ou doze anos para possibilitar a implantação de um instrumento de intervenção urbana é injustificável. Ao longo desse período, já houve ao menos três mandatos, e não é baixa a chance de um novo gestor público revogar as ações urbanísticas promovidas pelo mandatário anterior. Situação em que um gestor dá novos contornos à política urbana local, a partir de escolhas revestidas de discricionariedade que o Administrador Público dispõe para decidir quando e como atuará (trata-se de mérito administrativo ainda com pouco dever de aderência às normas urbanísticas).

Ainda que o administrador público, por atribuição constitucional, tenha o dever de aplicar a lei de ofício, é a discricionariedade⁵ do Administrador Público prerrogativa que o autoriza a decidir sobre a forma como serão aplicados os instrumentos urbanísticos. Ou seja, ele pode decidir quando e como executar a lei. Significa dizer que deve fazer cumprir a lei no caso concreto para a generalidade de pessoas. A afirmação sintética de Seabra Fagundes que destaca que administrar é aplicar a lei de ofício contém algumas implicações. Uma delas é relacionada à discricionariedade, pois a aplicação da lei é um dever-poder que não pode ser declinado nem postergado, é imposto para ser realizado pelo administrador público conforme seu entendimento, segundo sua responsabilidade.

Nos termos da discussão deste artigo, por determinação constitucional, o gestor público tem o dever de, havendo propriedades privadas que estejam em desconformidade com as normas jurídicas que permitam sua manutenção, proceder à aplicação do instituto da desapropriação. A determinação constitucional é extraída da redação dos artigos 5º, inciso XXIII (função social) 182, §4º (desapropriação), sendo o último regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001.

A desapropriação para fins de reforma urbana é regulamentada pela Lei nº 4.132/1962, trata-se de uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada e representa uma forma constitucional de transferência compulsória da propriedade privada com fins urbanísticos, especialmente aplicado para casos de cumprimento da função social da propriedade.

A desapropriação para fins de reforma urbana é tida como uma forma de desapropriação sancionatória e está ligada à ideia de que existe um assentamento de pessoas em imóveis urbanos cujos proprietários não lhes tenha dado cumprimento à função social da propriedade, também é o caso em que a propriedade não está ocupada e seu proprietário permanece inerte às normas de direito urbanístico que determinam o uso dos bens imóveis urbanos.

É juridicamente possível desapropriar imóveis urbanos para fins de moradia (em outras palavras, está diretamente relacionado à noção de reforma urbana). Nesta situação, a declaração de desapropriação deve se dar por interesse social (temos nessa hipótese de desapropriação maior realce à função social da propriedade, em virtude dela, o Poder Público atuará na função de neutralizar de alguma forma as desigualdades coletivas). Nesta modalidade de desapropriação a

⁵ Por discricionariedade, escreveu Miguel Seabra Fagundes: “a lei deixa a autoridade administrativa livre na apreciação do motivo ou do objeto do ato, ou de ambos ao mesmo tempo. No que respeita ao motivo, essa discricção se refere a ocasião de praticá-lo (oportunidade) e a sua utilidade (conveniência). No que respeita ao conteúdo, a discricção está em poder praticar o ato com objetivo variável, ao seu entender” (FAGUNDES, 2010, p. 92).

indenização não será precedida de indenização em dinheiro, mas em títulos da dívida pública do município.

4. A construção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um fator de intervenção na propriedade privada

Analisando as disposições trazidas pelas normas de direito urbanístico, dentro das possibilidades jurídicas, políticas e urbanísticas de intervenção do Estado na propriedade privada e no uso social da cidade determinados pelo Estatuto da Cidade, há a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁶ no artigo 4º, inciso V, alínea “f”, do Estatuto da Cidade, nos seguintes termos: “art. 4º. Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] V – institutos jurídicos e políticos: [...] f) instituição de zonas especiais de interesse social”.

Historicamente, o contexto de surgimento da ZEIS está relacionado a uma experiência urbanística realizada na Ocupação Brasília Teimosa, que foi uma intervenção urbana no município de Recife nos anos de 1979 e 1980.⁷ Dessa experiência no município pernambucano, idealizou-se o Projeto Teimosinho.⁸

⁶ A ZEIS, assim como a concessão de uso especial para fins de moradia (artigos 15 ao 20 do Estatuto da Cidade), a concessão de direito real de uso (artigo 4º, inciso V, alínea “g” do Estatuto da Cidade) e a usucapião especial de imóvel urbano (artigo 4º, inciso V, alínea “j” e artigo 9º, ambos do Estatuto da Cidade) são instrumentos que visam à regularização fundiária dos assentamentos informais. Especificamente atuam com a finalidade de regular o uso das propriedades privadas que não estejam cumprindo sua função social, fomentando a utilização de espaços urbanos.

⁷ Com o fim do Banco Nacional de Habitação em 1980 e a debilidade do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) caracterizada pela falta de recursos financeiros de investimento no setor da habitação, alguns programas foram surgindo a nível estadual e municipal como outras formas ao SFH. Juntamente com as ZEIS e as PREZEIS criadas em Recife no começo dos anos 1980; em Belo Horizonte foi criado o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) em 1983; em São Paulo o Programa de Urbanização de Favelas (PROFAVELA) no ano de 1979, entre outros.

⁸ Segundo informações da Biblioteca Blanche Knopf da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), o Projeto Teimosinho está localizado na ocupação Brasília Teimosa (a mais antiga do município de Recife), na área Areal Novo, na zona sul do município pernambucano, posicionado na região costeira recifense (nas mediações dos bairros do Pina, Boa Viagem e área do Porto Recife). Inicialmente, havia como destinação ao imóvel que posteriormente abrigou as famílias do Brasília Teimosa, a construção do Parque de Inflamáveis do Porto de Recife, o que por litígios judiciais não ocorreu, abrindo espaço para legitimar a Ocupação Brasília Teimosa. O local desta ocupação é um espaço valorizado, cujos interesses econômicos e políticos são o objeto de maior preocupação para o mercado imobiliário privado desta área. A história do Brasília Teimosa tem início em 1956, ano da posse do Presidente Juscelino Kubitschek. Durante a solenidade de posse da Presidência da República, cinco pescadores percorreram de Recife ao Rio de Janeiro, em uma jangada, para manifestarem-se em atenção às demandas da Ocupação Brasília Teimosa que se encontrava em vias de expulsão da área que ocupavam. Brasília em razão do cenário histórico nacional e Teimosa pela luta constante dos ocupantes em não serem expulsos do local em que estabeleceram moradia. Disponível em:

Conforme discorreram De La Mora e Vilaça (2004, p. 3), o Projeto Teimosinho decorreu de luta de movimentos sociais, iniciada pelo Movimento de Jovens do Meio Popular e contou com o apoio da Comissão da Justiça e Paz, Instituto de Arquitetos do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil e dos professores e alunos do programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco em uma atuação conjunta e articulada interinstitucionalmente.

Após as intervenções de política urbana oriundas da idealização do Projeto Teimosinho, houve retiradas dos ocupantes da faixa litorânea correspondente à Brasília Teimosa sob a alegação de que as habitações estariam em área de risco. As remoções e demais intervenções urbanas se deram no decorrer da década de 1980, especificamente em 1982, 1986 e 1989, nesses anos a população que ocupava a Brasília Teimosa foi removida e realocada em unidades habitacionais construídas para receber os ocupantes da Brasília Teimosa, como a Vila da Prata, a Vila Moacir Gomes e a Vila Teimosinho (OLIVEIRA, 2004, p.14).

Oliveira (2004, p.14) aponta que novas “invasões” (ocupações)⁹ ocorreram na área da Brasília Teimosa pelo fato de, em que pese ter havido inúmeras ações urbanísticas, não se efetivou um plano de ação integrado para a orla, como exemplificou serem necessárias construções de obras de contenção do mar, aterro hidráulico, implantação de trecho viário, entre outros. Esses fatores, isto é, a falta de uma política urbana que efetivamente seja articulada de modo conjunto e trabalhada com os diversos setores que devem compor o espaço urbano (a exemplo da implementação de política intersetoriais de moradia, saúde, lazer, educação etc.), para Oliveira (2004), deixaram esse espaço (antes vazio urbano) frágil e tendente a novas “invasões” (ocupações).

O Projeto foi representativo para o urbanismo brasileiro, constituindo-se como uma ruptura de paradigma referente ao planejamento urbano realizado até o momento sob um modelo tecnocrático e autoritário de gestão e utilização dos espaços da cidade para passar a idealizar o planejamento urbano sob os padrões democrático e participativo.

http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&view=article&id=465, acesso em 15 de fevereiro de 2020.

⁹ Na verdade, trata-se de ocupação, haja vista a área objeto da Ocupação Brasília Teimosa não estava destinada ao cumprimento da função social da propriedade, portanto não era utilizada por ninguém antes da efetiva ocupação. O que existia era apenas uma ação governamental frustrada relativa à construção do Parque dos Inflamáveis do Porto de Recife, como pontuou a FUNDAJ e que reproduzimos na nota anterior. Pelo recorte epistemológico deste artigo, não é objeto desta pesquisa questionar e analisar as diferenças entre os termos invasão e ocupação, porém, pelo posicionamento teórico dos autores do presente estudo, a pontuação relativa às expressões é necessária. Para maior compreensão da diferença entre *ocupação* e *invasão* ver Tatagiba et al (2012).



Nesse sentido, Villaça (1999, p. 221) destaca que, durante os anos de 1970, quando o pensamento urbanista do Brasil entrava em sua quarta fase após o período de desenvolvimento integrado, foi relegada a complexidade e toda técnica exacerbada dos planos de urbanização para se pensar em um plano mais singelo (pontua o autor que os novos planos representavam um modelo mais ‘simplório’ de planejamento urbano), não haviam profissionais mais especializados além dos técnicos municipais e a atuação destes profissionais funcionava “quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes” (VILLAÇA, 1999, p. 221).¹⁰

Após a experiência da Brasília Teimosa, pôs-se em relevo a necessidade de pensar as áreas de informalidade (pois formais eram apenas as que estavam descritas pelos parâmetros urbanísticos do vigente zoneamento de uso do solo). O que se pretendia era pensar em uma nova forma de zoneamento urbano que não apenas traçasse a gestão do solo, mas que permitisse a inclusão dos assentamentos humanos (tidos por informais) à malha urbana, o que possibilitaria a efetivação do direito de ficar ou direito à permanência de inúmeras pessoas que viviam(em) à margem da sociedade.

O fato é que o Projeto Teimosinho precedeu o que posteriormente se consolidou como Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), isto é, com a identificação da necessidade e idealização do instrumento ZEIS, precisou-se editar a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife, Lei municipal nº 14.511/1983 e apenas em 1987, com a adoção de outras medidas (ações de governo e normas jurídicas), foi efetivamente instituído o PREZEIS, em que foram demarcadas 27 áreas como ZEIS. Pela constituição do PREZEIS havia a possibilidade de implementação de planos de gestão urbanística para cada área que estivesse sido demarcada como uma ZEIS, funcionaria de forma específica a cada uma das delimitações e traçaria padrões específicos quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo, com vistas à regularização dos assentamentos informais de Recife.

Rolnik aponta que os municípios de Recife e Belo Horizonte têm um destaque na política urbana não apenas pelo fato de propostas de investimento para as favelas, mas pelo fato de “identificar e demarcar essas áreas no zoneamento da cidade como Zonas Especiais de Interesse Social, reconhecendo sua existência e estabelecendo compromissos para sua regularização” (ROLNIK,

¹⁰ VILLAÇA (1999) e LEME (1999) apontam que o planejamento urbano brasileiro pode ser sintetizado em fases que constituem planos de urbanização, partir dos seguintes recortes: 1ª fase – planos de embelezamento (1875 – 1930); 2ª fase – planos de conjunto (1930 – 1965); 3ª fase – planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971) e 4ª fase – planos sem mapas (1971 – 1992).

2015, 319). Segundo Rolnik, por essas duas experiências nos zoneamentos de Recife e Belo Horizonte, em que políticas de regularização e urbanização das favelas se disseminaram, por exemplo, pela edição de normas específicas marcadas pelo reconhecimento do direito de posse, pela pesquisa apresentada pela autora “entre os municípios brasileiros, a adoção de Zeis se dissemina no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005, quando foram incorporadas aos planos diretores”, foram 1.799 municípios que incluíram as ZEIS em seus planos no ano de 2009, até 2001 esse número correspondia a 672 municípios, o aumento representa um aumento de 168% na adoção pelo instrumento (ROLNIK, 2015, p.320).

A ZEIS, como um instrumento capaz de integrar as áreas de assentamentos informais e precários à malha urbana permite reconhecer pelo uso a legitimidade das ocupações. A ZEIS, em sua configuração, tem a ver com dar direito de permanência à população ocupante do assentamento, é uma forma de impedir que seja forçadamente removida do espaço urbano onde já estabeleceu vínculos sociais. A política urbana deve se preocupar com a materialização do direito à cidade, e isso é possível nas situações de imóveis urbanos que não cumpriam sua função social. Em vez de se proceder ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade por meio de onerosos e demorados procedimentos sucessivos de PEUC, IPTU progressivo e Desapropriação, o estabelecimento de ZEIS no local em que haja imóveis não-parcelados, não-edificados ou simplesmente sem uso ou subutilizados ou superutilizados (em casos de especulação imobiliária), permite a indução ou regularização do local.

Sendo um instrumento que atua para permitir a regularização fundiária em imóveis ociosos, a ZEIS estabelece proteção à população ocupante destes vazios, especialmente pelo fato de a sua demarcação, além de permitir que o imóvel não sirva de reserva especulativa de terras, ter o potencial de expressar onde e quais são os espaços vazios urbanos. Demarcar a ZEIS nesses espaços e dar visibilidade aos imóveis que estão em descumprimento das exigências traçadas por normas urbanísticas possibilita que a Administração Pública realize sua função aplicando a lei de ofício, decretando a área como de interesse social, sem embargo de a Administração pública promover, concomitantemente, os instrumentos da PEUC, IPTU e Desapropriação para fins de reforma urbana.

A ZEIS permite que haja a regularização fundiária e urbanística, este é um dos objetivos da política urbana adotada em 1988, quando se definiu que os espaços urbanos deveriam ser regulados de modo a atender à função social da propriedade. A ZEIS como pilar da regularização fundiária é destinada à promoção da função social da propriedade, condicionando socialmente espaços urbanos vazios e ociosos a programas de habitação de interesse social. Para Rolnik, as ZEIS atuam diretamente no problema da retenção especulativa de terras, motivo pelo qual o instrumento



permite que sejam reservadas parcelas de terras para moradias de interesse social, funcionando como uma tentativa do Poder Público municipal para que áreas cuja infraestrutura já urbana se encontrava à disposição pudessem ser aproveitadas, não apenas atender a necessidade de provisões habitacionais como para combater a especulação imobiliária (ROLNIK, 2015, p. 321).

Ao se definir uma ZEIS, demarca-se ou circunscreve-se uma parcela de terra (que deve ser terra urbanizada, isto é, servida por equipamentos públicos de infraestrutura urbana), essa demarcação permite que sejam construídas moradias de interesse social, como também o Poder Público passa a reconhecer o direito à permanência das pessoas que ocupam áreas em assentamentos ainda não regularizados, que determina o dever de incluir à malha urbana aquela parcela da cidade que é informal.

As ZEIS são instrumentos capazes de viabilizar a urbanização de assentamentos informais, uma vez que têm o papel de atuar na adoção de projetos de parcelamento do solo observando qual é a forma de ocupação já existente em determinado espaço urbano. Sob essa ótica, um dos objetivos em se definir como ZEIS as áreas de informalidade é justamente evitar que remoções forçadas possam ocorrer.

Para Carvalho (2016, p. 21), com a adoção das ZEIS como instrumento de intervenção urbana no espaço da cidade, decorreriam duas consequências: (i) reconhecimento, pelo Poder Público, desses assentamentos; e, (ii) possibilidade de realizar a regularização fundiária do local. Estes pontos representam uma garantia a mais para a segurança jurídica da posse,¹¹ elemento fundamental do direito à moradia adequada.

Outra funcionalidade das ZEIS incide sobre terrenos vazios que já estão servidos por equipamentos de infraestrutura urbana ou, em outras palavras, imóveis que já se encontram dentro da mancha urbana. A respeito deste aspecto, a intenção em manusear o instrumento nesses locais é impedir que espaços valorizados da cidade sirvam exclusivamente à especulação imobiliária e se distanciem do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, razão pela qual as ZEIS, ao serem definidas em áreas urbanas em que haja terrenos sub ou mal utilizados, sujeitos a PEUC, IPTU e Desapropriação, impõe a todos os imóveis localizados naquela área que a função social a ser

¹¹ Para um estudo mais aprofundado sobre o elemento segurança jurídica da posse como requisito essencial do direito à moradia adequada segundo a Organização das Nações Unidas, ver MASTRODI e ALVES, que afirmam sobre a necessidade de proteção jurídica à permanência de pessoa ou grupo de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, permanência esta inclusive sem a necessidade de portarem ou não justo título de propriedade, e que seria uma “proteção legal contra qualquer ato ou fato que lhes turbe a permanência no local”, in: A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista Direito da Cidade**, 2017, p. 34-36. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262> Acesso em 20 de fevereiro de 202017.

por eles exercida se refere a promoção de habitações de interesse social. Em outras palavras, ao se definir uma ZEIS, restringe-se o uso irregular ou *antissocial*¹² da propriedade privada e democratiza-se o espaço da cidade, pois as edificações, em regra, devem ser feitas para moradia de população de baixa renda. Algo que praticamente elimina o interesse do proprietário em manter seu imóvel como reserva especulativa, já que os imóveis localizados em área de ZEIS não tem valorização na mesma medida que os localizados fora dessa área.

A prescrição do instituto das ZEIS (de regularização) tem seu marco regulatório no Estatuto da Cidade. No entanto, para que as ZEIS apenas passem a interferir diretamente no desenho urbano, se faz imprescindível que exista pormenorização da norma do Estatuto da Cidade em regulamentação em nível local pelos planos diretores. É uma condição para serem efetivamente aplicáveis.

Conforme apontam Oliveira e Biasotto (2011, p. 59), os mecanismos trazidos pelo Estatuto da Cidade –especialmente os que representam uma intervenção no mercado imobiliário e que democratizam o acesso à terra urbana, funcionam como elementos de redistribuição da terra obtida pelo desenvolvimento urbano e minimizam a desigualdade social com relação ao acesso e permanência em terra urbanizada– não são utilizados pelas Administrações municipais.

Isso se dá por vários motivos. De todo modo, em regra, falta previsão nos planos diretores do que deve ser entendido por tais instrumentos de política urbana, o que implica em deixar o território com seus espaços ociosos. Essa indefinição normativa, talvez proposital, inviabiliza a transformação do território urbano segundo a função social da cidade.

Especificamente quanto ao instrumento ZEIS, pouco há sobre sua definição em planos diretores ou noutras normas municipais. Conforme apontam Oliveira e Biasotto (2011, p. 71 e 72), embora previstas em diversos planos diretores, as ZEIS (ou AEIS – Áreas de Interesse Social) não têm sua regulamentação ou definição nos planos, apenas constam do texto legal como mera formalidade. Não há, em muitos deles, sequer previsão para uma posterior regulamentação.

O trabalho dos pesquisadores está compreendido dentro do estudo “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, fomentado pelo Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Nesse estudo, foram analisados cerca de 522 (quinhentos e vinte dois) planos diretores espalhados pelas cinco Regiões brasileiras.

¹² Na primeira parte deste trabalho pontuamos o que entendemos por uso antissocial da propriedade privada nos seguintes termos: O sentido dado ao termo “antissocial” se refere ao pleno descumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Segundo Oliveira e Biasotto (2011, p. 71 e 72), alguns relatórios emitidos pelos Estados, em boa parte das vezes sequer apontam para informações conclusivas sobre qual seria a delimitação normativa da ZEIS nos 522 planos diretores analisados, porém é possível verificar sua definição em alguns poucos planos:

[...] pode-se afirmar que elas [ZEIS] são delimitadas nos planos de Rio Branco (AC) e Macapá (AP), em 28% dos planos baianos, 20% dos planos sergipanos, 14% dos planos paraibanos (um plano), 50% dos planos potiguares, 50% dos planos goianos, 43% dos planos fluminenses, 57% dos planos gaúchos, 52% dos planos paraenses, 55% dos planos paranaenses, em pelo menos 66% dos planos paulistas, 16 em dois dos quatro piauienses analisados e em Tefé (AM), o que dá uma ideia inicial sobre a forma como são tratadas nos planos brasileiros (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p. 72).

Com relação ao plano diretor do município de Campinas, Lei municipal complementar nº 15/2006, analisamos que há menção à instituição de ZEIS (é entendido como um instrumento de política urbana no artigo 62, inciso III, alínea *b*) como uma das diretrizes da política de habitação do município (de acordo com o artigo 51, inciso II). Em seção específica ao instrumento, o plano diretor de Campinas apresenta uma classificação das ZEIS, a saber: ZEIS de indução e ZEIS de regularização.

As primeiras objetivam alcançar áreas ainda não edificadas, subutilizadas ou não edificadas (artigo 84, parágrafo único, inciso I). Já as ZEIS de regularização estão voltadas a promover a ocupação regular de assentamentos urbanos informais (artigo 84, parágrafo único, inciso I). Também são trazidos critérios a serem adotados para definição de cada uma dessas ZEIS, como a priorização de que sejam definidas ZEIS de indução em áreas já servidas por urbanização e não em terra nua (artigo 85, inciso I) e a preservação do tipo de ocupação no local (conforme caput do artigo 86).

Contudo, em que pese a preocupação para definir quais são as áreas que serão, por exemplo, demarcadas como ZEIS de regularização, o artigo 87 do plano diretor amplia para “qualquer área urbana das macrozonas” (inciso II) a construção de empreendimentos de interesse social.

Ou seja, rompe com a finalidade pela qual fora pensado o instrumento de intervenção do Estado no espaço urbano, pois possibilita que construtoras, incorporadoras e financiadoras, e não a Administração Pública, definam o local que abrigará as habitações de interesse social (SILVEIRA e MASTRODI, 2016, p. 870).

A mera previsão das ZEIS no plano diretor de nada adianta sem a necessária e prévia especificação de como se dará a implementação e em que área será demarcado o instrumento. De acordo com o Plano Municipal de Habitação de Campinas (2011, p. 49), o instrumento, assim como outros (PEUC e IPTU progressivo no tempo, desapropriação sancionatória/com pagamento de títulos

da dívida) muitas vezes não têm previsão em lei. Sendo, portanto, instrumentos pendentes de efetiva aplicação (MASTRODI e SILVEIRA, 2016, p. 19).

A Lei nº 11.977/2009, além de dispor sobre o programa federal de promoção de moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida, também traz quesitos referentes à regularização fundiária. Importa ressaltar que a lei trazia uma conceituação às ZEIS. Assim constava do artigo 47, inciso V, que ZEIS seriam “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”.

Em que pese a maior política pública federal de habitação voltada ao interesse social, instituída pelo Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV (Lei nº 11.977/2009), estivesse voltada à finalidade de produzir unidades residenciais em locais servidos por equipamentos públicos e promover regularização fundiária em assentamentos urbanos, conforme se encontra na epígrafe do seu texto, não houve esta preocupação.¹³

Recentemente, o texto desta lei sofreu substanciais alterações com a edição da Lei Federal n. 13.465/2017 (decorrente da Medida Provisória nº 759 de 2016), excluindo do texto legal todas as disposições relacionadas aos mecanismos de regularização fundiária. Foram excluídos da lei instituidora do PMCMV do artigo 46 ao artigo 68, isto é, todo o capítulo que tratava sobre a regularização fundiária em assentamentos urbanos, seja para interesse social ou interesse específico, estando a matéria sem nenhum tratamento legal.

Especialmente no artigo 47, inciso V, determinava-se a constituição de ZEIS como instrumento de regularização fundiária, o que, combinado com o objetivo do PMCMV (construção de unidades residenciais para população de baixa renda), seria capaz de interferir favoravelmente na redução do déficit habitacional de parcela da população que vive em áreas não efetivamente urbanizadas.

Em termos jurídicos, aparecem alguns óbices à concretização das ZEIS como instrumento capaz de relativizar e frear os efeitos dos processos especulativos. As ZEIS precisam ser definidas em legislação local (plano diretor), especificadas dentro nas normas de zoneamento de cada município, demarcadas nas zonas que compõem o território municipal, para então serem implementadas (MASTRODI e SILVEIRA, 2016, p. 16).

¹³ Com relação ao PMCMV e os dados que refletem o déficit habitacional nas camadas mais vulneráveis (famílias com renda mensal de zero a cinco salários mínimos), conferir SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro e MASTRODI, Josué. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida? Revista de Direito da Cidade vol. 08, nº 3. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2016.22506 Acesso em 15 de fevereiro de 2020.

É com a definição e a posterior demarcação das ZEIS, em especial por meio de planos de gestão local, que o Poder Público pode intervir nas regras ditadas pelo mercado, especialmente no tocante à reserva especulativa (em outras palavras, à superutilização dos imóveis urbanos), e implementar instrumentos voltados à promoção da função social da propriedade e da cidade na produção de moradias de interesse social.

Para Levy (2014, p. 227), as ZEIS podem ser conceituadas, no tocante à regularização fundiária, como um mecanismo previsto em normas de direito urbanístico capaz de minimizar o crescimento desordenado das cidades e da expansão urbana, que são reflexos da especulação imobiliária. O autor menciona que reservar parcela do território urbano para a especulação imobiliária representa a criação de “vazios geográficos e expulsão dos mais pobres para áreas mais periféricas, com grande impacto na prestação de serviços públicos, que precisam ir para cada vez mais longe” (LEVY, 2014, p. 227).

De acordo com Mastrodi e Silveira (2016, p. 17), as ZEIS representam tanto um mecanismo de atuação jurídica, pois são previstos em legislação urbanística, como instrumento político de gestão do solo urbano, uma vez que são implementados pela atuação da Administração Pública. Apontam os autores que a ideia é que o instrumento seja materializado “com vistas a regularizar a situação fundiária e o modelo de uso e ocupação do solo”, sendo concebido de modo que as gestões municipais possam utilizar os instrumentos como meios hábeis a diversificar (com a inclusão social) o espaço urbano. Nas palavras dos autores, as ZEIS podem atuar como instrumento urbanístico na medida em que transformam o espaço urbano da seguinte forma impulsionam a “regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais” além de, em alguma medida, estimularem “a construção de novas unidades habitacionais de interesse social em áreas não edificadas, subutilizadas ou não-utilizadas”(MASTRODI e SILVEIRA, 2016, p. 17).

O resultado da definição de ZEIS muitas vezes se assemelha não para o fim de impor a produção de moradias sociais nos locais urbanizados ou fomentar a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, fazendo com que os vazios urbanos possam recuperar sua função social. Do contrário, tais instrumentos quando demarcados são estabelecidos em locais sem urbanização, razão pela qual resultam não a serviço do planejamento da cidade para a inclusão de pessoas, porém à consolidação das práticas do mercado privado de habitação de produção de habitações de interesse social, geralmente em locais afastados e sem urbanização.

As ZEIS são demarcadas onde não deveriam ser demarcadas, apenas para justificar a produção de moradias onde não deveriam ser produzidas. A demarcação das ZEIS em espaços rurais ou quase-rurais não causa nenhum impacto no planejamento urbano, pois a população de baixa

renda continua a ser removida para periferias cada vez mais distantes, em vez de serem integradas ao tecido da cidade.

No entanto, as ZEIS deveriam se prestar a outra finalidade, exatamente o que é previsto pelo direito urbanístico: prestarem-se à prática de uma política urbana de acesso à terra urbanizada, definida e demarcada como área propícia à inclusão social.

Desta forma, para os termos do estudo realizado, é possível condicionar a produção habitacional em áreas instituídas como ZEIS, desde que essas zonas não sejam consideradas apartadas da centralidade urbana, no sentido de dar às pessoas que estabelecem vínculos sociais nesses espaços possibilidade de acessar as vantagens da cidade e da urbanidade.

5. Considerações finais

Por força do estudo realizado, nota-se que, com relação à satisfação garantida do direito de propriedade, conseguimos observar o grau de proteção que os ordenamentos jurídicos e suas legislações têm remetido ao instituto.

Tal proteção se apresenta revelada quando a propriedade privada, por estar inserida no território da cidade, acaba por ser uma ferramenta de controle do mercado para determinar a forma como a política urbana deverá ser desenvolvida, como apontamos ao abordarmos a demora entre a idealização da função social como elementar à manutenção da propriedade privada e sua materialização dificultada em face da existência de imóveis urbanos ociosos.

Talvez, enxergar o que chamamos de obsolescência programada do Estatuto da Cidade dependa da análise de como os instrumentos de gestão e ordenação do uso do solo têm sua implementação dificultada, para fins deste artigo, pela preservação do caráter de exclusividade da propriedade, ainda que se trate de um imóvel ocioso.

A hipótese de nossa pesquisa foi confirmada, é possível e justificável que haja restrição da propriedade privada de imóveis urbanos que se mantenham vazios ou ociosos, em outras palavras, que cumpram sua função social, tal restrição se dará a partir do que dispõem normas de direito público que são balizas públicas ao domínio privado da cidade. Contudo, também se confirma que a aplicação de tais instrumentos não implica na solução da problemática de concentração fundiária historicamente concebida como parte do modelo do proprietário-jurídico brasileiro. As duas formas, Desapropriação e ZEIS, que serviram de objeto ao presente trabalho, são meios hábeis (e que tem sua aplicação realizada de modo resistente) a induzir nos imóveis urbanos vazios e ociosos o cumprimento das funções sociais da propriedade de da cidade.



Entendemos que o direito à cidade só pode ser afirmado, ou construído, na medida em que os espaços ociosos no perímetro urbano, por não atenderem a sua função social, devem ser transformados em espaços de uso coletivo ou social. A ferramenta que temos para materializar essa transformação é o planejamento urbano, a partir de escolhas que devem se basear na necessidade de inclusão das pessoas à cidade.

Quando pensamos nas ZEIS, estão são, ao exemplo do município de Campinas, instrumentos que deveriam estar totalmente definidos no plano diretor, exclusivamente em áreas carentes de urbanização, a fim de que se estimulasse a realização de obras de infraestrutura e a oferta de serviços públicos nesses locais, que é a finalidade das ZEIS de indução. Ou que, no caso das ZEIS de regularização, fossem demarcadas com o intuito de promover a retiradas de populações vulneráveis da zona de informalidade que estão postas.

O caminho mais adequado para as ZEIS seria o de atribuir a elas função para que se tornem espaços fisicamente aptos à regularização fundiária e totalmente integrados ao tecido urbano e não apenas em seu entorno.

Em conjunto com as ZEIS, o instrumento de Desapropriação para fins de interesse social pode ser um instrumento pautado em maior distribuição de espaços urbanos às pessoas que historicamente ficaram à margem do acesso à terra urbana, de modo a realizar a transformação do espaço urbano. Havendo espaços urbanizados/urbanizáveis, disponibilizados por meio da desapropriação urbana, torna possível a demarcação de ZEIS em áreas antes ociosas bem como induzir que vocação à área para integração dos cidadãos não mais segundo interesses dos agentes do mercado imobiliário, mas segundo o interesse público.

Tais questões perpassam por políticas públicas de estruturação do espaço urbano, mas também de compreensão dos limites e implicações dos planos de gestão urbana desde as contradições do marco jurídico-urbanístico. A produção de espaços urbanos, como praças ou equipamentos de prestação de serviços públicos, muitas vezes só é possível com a radical transformação da área privada, desapropriada para reorganização da área segundo o novo interesse, visando à construção de um direito à cidade que integre em vez de um direito civil que exclua.

Referências

Normas e documentos públicos oficiais

BRASIL. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 10.257/2001, **Estatuto da Cidade**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. LEI nº 11.977/2009, **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. LEI nº 4.132/1962, **Desapropriação por interesse social**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>,

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2017. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/723-estatisticas-informacoes-3-deficit-habitacional-16-08-2017versao-site/file>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf

Livros e artigos

CAIADO, Maria Célia Silva; PIRES, Maria Conceição Silvério. Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e futuros desafios. In: CUNHA, José Marcos P. da (Org.). Novas Metrôpoles Paulistas – População, vulnerabilidade e segregação. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006, p. 275-304. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_10_pgs_275_304.pdf.

CARVALHO, Celso Santos. O Estatuto da Cidade. In: Org. ROSSBACH, Anaclaudia. Estatuto da Cidade: a nova e a velha agenda urbana – uma análise de 15 anos de Lei. 1ª edição, São Paulo: Cities Alliance, 2016.



CHILVARQUER, Marcelo. Aplicando o quadro de referência para a análise jurídica de políticas públicas: a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, no município de São Paulo, **Revista Estudos Institucionais**, volume 5, número 3, p. 1116-1141, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/442>

DE LA MORA, Luis e VILAÇA, Ana Paula. Mecanismos de Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Recife: Identificação de suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização. **3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade, Recife, 2004, p. 1-16. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/democratizacaodagestao.pdf>

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) **URBE, Revista Brasileira de Gestão Urbana**. vol.9 no.2 Curitiba May./Aug. 2017 Epub Feb 13, 2017. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.ao02>

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8 edição, Rio de Janeiro: Forense, 2010.

HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem direito e políticas públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, volume 5, número 3, p. 1044-1063, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/439/434>

LACERDA, Larissa; GUERREIRO, Isadora e SANTORO, Paula Freire. Por que o déficit habitacional é feminino. **Labcidade**, São Paulo, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

MALHEIROS, Rafael Taranto e DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, volume 5, número 3, p. 1093-1115, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452>.

MASTRODI, Josué e ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista Direito da Cidade**, vol. 09, nº 1. ISSN 2317-7721 Disponível em DOI: 10.12957/rdc.2017.23262

MASTRODI, Josué e SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. Sobre a promoção do direito à moradia: um estudo à luz da política urbana do município de Campinas, **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, 2016, p. 1-28. Disponível em DOI: 10.12957/rdc.2016.18518

OLIVEIRA, Fabricio Leal de e BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores *in*: Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório



das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/images/abook_file/plano_diretor.pdf.

OLIVEIRA, Fernanda Martinez de. Inclusão social a partir do direito à moradia: Programa Recife sem Palafitas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 9, n.44, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª edição, São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel e SANTORO, Paula Freire Santoro. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária, 2013. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf

SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro e MASTRODI, Josué. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida?, **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, 859-885. DOI: 10.12957/rdc.2016.22506

TATAGIBA, Luciana et al. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 399 – 426. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a07v18n2.pdf>

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

Sobre os autores:

Josué Mastrodi

Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Direito e do programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC-Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6635472231072927> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4834-0170>

E-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br

Suzana Maria Loureiro Silveira

Doutoranda em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP), vinculada à linha de pesquisa Sociedade, Economia e Estado. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - (PPGD/PUC). Pós-Graduanda em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ICS/UERJ).

Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7602486403856252> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8454-9532>

E-mail: suzanamlsilveira@gmail.com

Renan Alarcon Rossi

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade de Campinas (PUC). Integra o Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social.

Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC-Campinas, Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9070986537982649> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9710-1574>

E-mail: renanrossi@hotmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

