

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

THE RIGHT TO HOUSING AND THE IMPORTANCE OF SPECIAL ZONES OF SOCIAL INTEREST AS GUARANTEES OF CONSTITUTIONAL LAW

Ana Carolina Aguiar

Bacharela em Direito pela Universidade Católica do Salvador - UCSal. Pós-graduanda (especialização) em Direito Público pela Universidade Salvador - Unifacs, Bahia (Brasil).

E-mail: carolcsaguiar@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6157760745875965>.

Tagore Silva

Pós-doutor em Direito pela Pace Law School, New York (USA). Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia - UFBA, com estágio sanduíche como Visiting Scholar na Michigan State University - MSU (USA). Professor Efetivo Adjunto "A" da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Professor do Programa de Pós-graduação da Universidade Católica de Salvador - UCSal/BA. Pesquisador Visitante da University of Science and Technology of China - USTC (China). Professor Visitante da Pace Law School, Williams College e Lewis & Clark Law School. Bahia (Brasil).

E-mail: tagoretrajano@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4247501480576742>.

Submissão: 18.08.2019.

Aprovação: 04.11.2019.

RESUMO

Em razão da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas habitacionais brasileiras tomaram um rumo diferente e evoluído das que vinham sendo implementadas até então. Tais políticas só puderam ser possíveis em virtude de lutas progressistas pelo direito à moradia, que só se obtém com a existência de um “ambiente ecologicamente equilibrado”. Ressalte-se que violações a esse tipo de ambiente gera o racismo ambiental, isto é, qualquer política que prejudica comunidades, voluntária ou involuntariamente, em razão de raça ou cor. O racismo ambiental encontra-se presente em sociedades desiguais que promovem a injustiça ambiental decorrente do depósito de grande parte dos problemas ambientais oriundos do desenvolvimento urbano nas comunidades mais carentes. Aceitar esse direito como um direito fundamental e garantidor dos demais direitos dele provenientes, possibilitou a implementação do Estatuto da Cidade no Brasil que definiu quais são os instrumentos que o poder público deve fazer uso para encarar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, através do emprego de diretrizes e instrumentos de política urbana, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social. Diante da realidade social brasileira, medidas sociais que visem assegurar melhores condições de vida à população chamam a atenção, principalmente por garantir direitos constitucionais. Assim, faz-se imperioso averiguar como as Zonas Especiais

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

de Interesse Social operam para que seja assegurado a direito à moradia.

PALAVRAS-CHAVE: Zonas Especiais De Interesse Social. Direito À Moradia. Problemas Ambientais.

ABSTRACT

Because of the Federal Constitution of 1988, Brazilian housing public policies have taken a different and evolved path from those implemented until then. Such policies can only be possible because of progressive struggles for the right to housing, which can only be achieved through an environmentally balanced environment. It should be noted that violations of this type of environment generate environmental racism, that is, any policy that harms communities, voluntarily or involuntarily, on the basis of race or color. Environmental racism is present in unequal societies that promote environmental injustice resulting from the deposit of a large part of the environmental problems of urban development in the most needy communities. To accept this right as a fundamental right and guaranteed by the other author's rights, make possible an implementation of the Statute of the City in Brazil that defined which are the instruments that the public power should use to face the problems of social and territorial inequality in the cities, through of Research on guidelines and instruments of urban policy, an example of the Special Zones of Social Interest. Faced with the Brazilian social reality, social measures aimed at the best living conditions of the population. Thus, it is imperative to investigate how Special Zones of Social Interest operate to ensure the right to housing.

KEYWORDS: *Special Zones of Social Interest. Right to Housing. Environmental Problems.*

INTRODUÇÃO

A partir das lutas sociais, surgidas no final da década de 1980, pelo direito à moradia foi possível implementar no Brasil o Estatuto da Cidade, que definiu quais são os instrumentos que o poder público deve fazer uso para encarar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, através do emprego de diretrizes e instrumentos de política urbana, como as Zonas Especiais de Interesse Social, ferramenta de proteção social.

Tais zonas vêm sendo a ferramenta mais utilizada pelos municípios para proporcionar a intervenção urbanística e regularização fundiária¹ das áreas de carência urbana. Esse instrumento é de extrema importância, pois visa, de forma integrada, solucionar os problemas urbanos enfrentados pelos assentamentos precários. Enfatize-se que já houve épocas em que as políticas públicas habitacionais brasileiras visavam a erradicação desses assentamentos,

¹ Conjunto de medida urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais que visam integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

além de determinar “padrões urbanísticos especiais em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas, por população de baixa renda, o que possibilita a legalização desses assentamentos e, portanto, a extensão do direito de cidadania a seus moradores”. (ARAÚJO; CARVALHO, 2011, p. 2).

Ou seja, estas zonas proporcionam às populações de baixa renda o acesso “à terra urbanizada, à moradia digna e sua posse, aos serviços públicos essenciais e equipamentos sociais básicos” (TEIXEIRA; DO ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 5), assim, assegurando o acesso ao exercício da moradia.

É com a aquisição do direito à moradia que todos os demais direitos coexistem, vez que com uma moradia digna se obtém o direito à privacidade, à cidade, à educação, à saúde, dentre outros.

Ressalte-se que para conseguir tal direito é necessário que se tenha um “ambiente ecologicamente equilibrado”, todavia, observa-se violações a esse tipo de local, o que contribui para a lesão a outros direitos, como o direito à saúde e à cidade (SOUZA, 2015).

Não há dúvidas que para se falar, no Brasil, de vida nas cidades é necessário que os municípios possuam em mãos instrumentos de política urbana com viés de solucionar os problemas ambientais, como as Zonas Especiais de Interesse Social, que pretendam incorporar as áreas periféricas às cidades, assim, tendo acesso a bens necessários para que se possa ter uma vida saudável, aumentando a qualidade de vida das pessoas.

Dito isto, o presente estudo tratará como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), uma das ferramentas que o poder público usa para encarar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, são utilizadas de modo a respeitar o direito à moradia previsto na Constituição Federal de 1988.

A metodologia a ser adotada será baseada em uma abordagem dialética por compreender que as Zonas Especiais de Interesse Social é uma das políticas públicas adotadas para garantir o direito à moradia previsto na Constituição Federal. Utilizando o referido modelo de pesquisa, trabalhar-se-á com a abordagem qualitativa, pois haverá preocupação do estudo da matéria de forma aprofundada das zonas supracitadas. No processo de investigação utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica e de legislações primárias e secundárias, de modo a compreender as diversas questões ligadas à moradia e à cidade.

Assim, é possível perceber que a ausência de moradia adequada viola o direito à moradia, na medida em que a criação das Zonas Especiais de Interesse Social serve como

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

ferramenta para que as pessoas possam ter acesso a uma moradia adequada, bem como a ausência de meios de reforma urbana contribui para inefetividade do princípio constitucional em relação à população mais carente.

O artigo está estruturado em três seções. Na primeira será abordado um breve recorte histórico para saber de onde surgiu a necessidade de criar meios de reforma urbana para garantir o direito à moradia. Na segunda tratar-se-á sobre as ZEIS, os seus objetivos e suas classificações. Por fim, na terceira parte serão analisadas questões de racismo ambiental e a forma como o direito à moradia é obtido através de um ambiente ecologicamente equilibrado.

1 BREVE HISTÓRICO

O direito à moradia no Brasil nasceu no final da década de 1980 após correntes progressistas se mobilizarem para tratar do problema habitacional que se vivenciava. Tal direito, já consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, art. XXV,1), foi recepcionado no texto constitucional através da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, inserido no rol dos direitos sociais presentes no art. 6º da Constituição Federal brasileira², e impôs ao poder público a “competência-dever” de atender esse “direito-necessidade” humano. Devendo, também, o poder público viabilizar o exercício desse direito por todos, inclusive, aqueles que não possuem condições financeiras de exercê-los por conta própria (SILVA, 2010).

Ao inserir o direito à moradia na Carta Magna, os legisladores brasileiros se firmaram no respeito aos direitos humanos, posto que aquele se fundamenta no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III)³, e não é possível falar de direito à moradia e não associar a tal princípio, vez que se trata de um valor moral e espiritual inerente à pessoa, constituindo-se como princípio máximo do estado democrático de direito, o qual coloca o ser humano no patamar mais alto sobre tudo para que não haja a sua degradação e a sua diminuição a um objeto de manipulação e o permita ter o direito à existência plena e saudável (BAHIA, 2017).

² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Gozar do direito à moradia significa, de antemão, não ser impedido de possuir e de conseguir uma moradia; e, por outro lado, de possuir uma moradia adequada. Assim, ressalta-se que para que uma moradia se caracterize como adequada, de acordo com a ONU (Organização das Nações Unidas), é preciso que esta possua alguns requisitos fundamentais como o acesso a ruas calçadas e a transporte público de qualidade; a existência de saneamento básico; de escolas e de postos médicos ao redor de sua localização, além da estabilização da estrutura da casa e a inexistência de presumíveis despejos (SANTOS; DUARTE, 2010). Todavia, estes critérios não são encontrados na maioria das moradias brasileiras.

A falta de moradia adequada no Brasil é histórica. O processo de urbanização brasileiro, sobretudo na segunda metade do século XX, acentuou-se em virtude das mudanças políticas havidas na época, bem como da industrialização, ocasionando no aumento do êxodo rural⁴. Tal processo ocorreu de forma tardia e desenfreada, ocasionando no agravamento das condições de moradia das populações pobres, resultando em um processo de “periferização”, gerando o inverso do que se esperava – melhores condições de vida e de trabalho – e transformando as cidades em locais de produção de injustiça, segregação, desigualdades e precariedade habitacional (LAUERMANN; WIENKEF, [20--]).

O processo de desenvolvimento urbano no Brasil foi caracterizado por um “Estado do deixe-estar social”, marcado pelo abandono das camadas mais pobres da sociedade, que foram obrigadas a fazer construções em loteamentos clandestinos na periferia, porque esta era a forma mais barata de se abrigarem (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 38). Assim, ficou nítido, com o decorrer do tempo, o caos urbano formado pelo “incentivo” do aumento exponencial das áreas periféricas nas metrópoles brasileiras.

Esse processo histórico acabou dividindo a cidade em duas: a cidade formal e a cidade informal. Nesta senda, assim leciona Ângela Maria Gordilho Souza, Aparecida Netto Teixeira e Maria Teresa Gomes do Espírito Santos (2007, p. 4):

O processo histórico de crescimento das cidades brasileiras nos revela um quadro de extremas desigualdades socioespaciais e concentração de riquezas no ambiente construído, cujo resultado é um cenário urbano de fortes contrastes, traduzido, por um lado, pela cidade formal – caracterizada por áreas com ampla oferta de infra-estrutura, reguladas pelo mercado imobiliário – e, por outro, pela cidade informal – caracterizada pela implantação de parcelamentos clandestinos, bem como por ocupações de

⁴ Termo utilizado para designar a migração da população do campo para regiões que possuem mais infraestrutura em busca de melhores condições de vida.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

áreas públicas e privadas, à revelia dos parâmetros urbanísticos e jurídico-legais estabelecidos – ocupada pela população de baixa renda.

No contexto de péssimas condições de moradia, ausência do Estado nas questões de efetivas políticas públicas habitacionais urbanas, as populações residentes de assentamento precários passaram a manifestar suas insatisfações, gerando movimentos de luta pela moradia, buscando melhorias para suas “favelas”⁵. Graças a essas lutas foi encaminhado ao Congresso Constituinte a emenda popular pela Reforma Urbana (Emenda Constitucional 26, de 2000).

Assim, diante dos intensos debates sobre a questão urbana, a Constituição Federal brasileira de 1988 incorporou o princípio da função social da cidade e da propriedade em seus artigos 182 e 183, que foram regulamentados pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), trazendo os municípios à frente das questões habitacionais urbanas, passando a proporcionar o direito às cidades saudáveis, possuindo como núcleo básico o direito à moradia (LAUERMANN; WIENKEF, [20--]).

Diante do novo cenário político habitacional, em que se prestava mais atenção às questões de habitação popular, criou-se também o Ministério das Cidades (2003) e o Plano Nacional de Habitação (2008), que visa resolver, a longo prazo, o déficit habitacional.

O Estatuto da Cidade proporciona uma política urbana inclusiva, através de sua principal ferramenta o Plano Diretor do município, com o estímulo à urbanização e regularização de assentamentos precários.

No que tange à produção de habitação de interesse social, à regularização fundiária e à integração das favelas à cidade formal, evidencia-se uma relevante ferramenta de política urbana, fundiária e habitacional, as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), as quais promovem a urbanização e a regularização fundiária das áreas com más condições de habitação e mobilidade, assegurando o direito à moradia.

Não obstante as ZEIS encontrarem respaldo jurídico no Estatuto da Cidade, elas já vinham sendo implementadas por municípios brasileiros desde a década de 1980. A criação da primeira Zona Especial de Interesse Social ocorreu em Recife, por meio da lei municipal de uso do solo de 1983, ou seja, sua institucionalização legal ocorreu em âmbito municipal. Tal lei somente foi regulamentada em 1987 pela PREZEIS – Planos de Regularização das ZEIS. Ressalte-se que a PREZEIS teve intensa participação popular na sua formulação que virou referência para todo país. Seguindo os passos de Recife, Belo Horizonte em 1985

⁵ A ONU as denomina como assentamento precário.

incluiu, através do PROFAVELA, o “Setor Especial 4” no zoneamento do município, o qual objetivava a urbanização e regularização jurídica de favela densamente ocupadas por pessoas de baixa renda. Tais implementações tomaram como base a Lei Federal de Parcelamentos – Lei nº 6.766/1979 (DE ARAUJO; DE CARVALHO, 2011).

Destarte, com a aprovação do Estatuto da Cidade, as Zonas Especiais de Interesse Social se tornaram exímio instrumento de política pública habitacional contempladas pelos Planos Diretores Municipais.

2 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E OBJETIVOS

Quando a Constituição brasileira tratou de discutir sobre política urbana, esta entendeu que a questão da moradia urbana deveria ser abordada de maneira diversa da que estava sendo tratada no momento. Diante disso, a Carta Magna de 1988 trouxe em seu texto, nos artigos 182 e 183 (Capítulo de Política Urbana), o princípio da função social da cidade e da propriedade. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Lei Maior atribuiu caráter de direito público a instituto de direito privado (TEIXEIRA et al., 2013). O conceito de tal princípio foi pensado ao longo de muitos anos, e significa que a cidade e a propriedade, como o próprio nome revela, possui um dever social, elas devem possuir uma destinação – seja comercial ou de moradia –, não sendo possível sua ociosidade, ou seja, existe limites para o direito de propriedade. A função social preestabelece os meios de usufruto, aquisição e utilização dos bens.

Desse modo, conforme Jelinek (2006, p. 22), veja-se:

A propriedade tende a traduzir uma relação entre sujeito e bem cujo exercício em prol da sociedade apresenta interesse público relevante, traduzindo um direito-meio, e não um direito-fim, não sendo garantia em si mesma, só se justificando como instrumento de viabilização de valores fundamentais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana.

Apesar de introduzido na Carta Magna de 1988, o Capítulo de Política Urbana somente foi regulamentado em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Trata-se de uma lei que “[...] contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades.” (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 11).

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Conforme o art. 21, XX da Constituição Federal, é de competência da União determinar diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto o art. 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, exercida pelo município, visa ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem estar de seus moradores. O que leva a duas vertentes da política urbana: a primeira que objetiva o desenvolvimento urbano adequado em âmbito nacional; e a segunda que visa o mesmo desenvolvimento, mas com competência local, municipal. Aos estados, por sua vez, é designado legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (SILVA, 2010).

Nesse contexto está o embasamento constitucional para o Estatuto da Cidade, que determina as diretrizes gerais da política urbana, nos moldes dos arts. 21, XX e 182 da Constituição Federal. Tais diretrizes possuem o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental” (SILVA, 2010, p. 58).

Nesse seguimento, o Estatuto da Cidade determina quais as ferramentas o poder público, em especial o município, deverá fazer uso para tratar as adversidades dos assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos que existem nas cidades, por intermédio das diretrizes gerais previstas no seu artigo 2º. Ressalte-se que tais diretrizes são destinadas a todos os entes federativos (União, Estado e Município), vez que o Estatuto se enquadra como uma norma nacional, geral, que não esgota o assunto legislado, e, como regra geral, é aplicável uniformemente a todos os municípios, não lesionando a autonomia de nenhum ente.

Destaque-se que, nos ensinamentos de Mello (2011, p. 1), é norma geral aquela em que:

[...] o nível de abstração é maior, a disciplina estabelecida é menos pormenorizada, prevalecendo a estatuição de coordenadas, de rumos reguladores básicos e sem fechar espaço para ulteriores especificações, detalhamentos e acréscimos a serem feitos por leis que se revestem da ‘generalidade comum’ ou quando menos nelas é reconhecível uma peculiaridade singularizadora em contraste com as demais.

O Estatuto da Cidade é considerado, portanto, uma norma geral de direito urbanístico, vez que está expressamente citada na Constituição Federal e define princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, determina conceitos básicos de sua atuação e designa as ferramentas para seu exercício, levando em consideração a proteção ambiental e tentando resolver as questões sociais sérias, como a moradia, que recai sempre sobre a camada menos

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

favorecida da sociedade, em razão do caos urbano. Acresça-se que seu dever como norma geral não é proporcionar o desenvolvimento urbano, mas sim, indicar como se deve prosseguir para que haja esse desenvolvimento, como se pode observar no art. 2º do Estatuto (SILVA, 2010).

Assim, em razão do município ser o “[...] ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana aquelas diretrizes são definidoras de sua atuação na promoção das políticas” (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 13), por meio de Lei Orgânica Municipal e Plano diretor. Ressalte-se que a relevância dos municípios se dá porque o Estatuto da Cidade delegou a sua tarefa de definir a função social da cidade e da propriedade imposta pela Constituição Federal aos municípios.

Desse modo, “a atribuição municipal de executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (SOUZA, 2015, p. 96) não implica o afastamento dos demais entes federativos, mas sim a união de todos na busca desses objetivos.

O Plano diretor, que deve ser aprovado por lei, é a principal ferramenta de gestão territorial, de política e expansão urbana do Estatuto da Cidade. É obrigatório para cidades que possuem mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e de áreas de interesse social⁶. Tal ferramenta colabora na determinação do conteúdo dos direitos de propriedade em âmbito municipal (FERREIRA; MOTISUKE, 2007) e sua principal característica é a participação direta dos cidadãos nos processos de decisões por meio de audiências públicas, referendos, plebiscitos, assim como da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos.

O Plano Diretor sistematiza o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local, além de delimitar as áreas urbanas que necessitam de intervenções públicas para que cumpram a sua função social. Esse instrumento

⁶ Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

urbanístico depende da realidade a ser transformada e dos objetivos que a transformação demanda (SILVA, 2010).

Tendo em vista a aplicação de sua política urbana fundamentada em urbanizar e regulamentar as áreas de baixa renda, o Estatuto da Cidade utiliza ferramentas de intervenção territorial, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), nas quais são definidos, em busca da regularização fundiária, tipos pontuais de zoneamento em locais ocupados ou vazios que estão em divergência com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações vigente, de forma a conceder a utilização de regras especiais de uso e ocupação do solo (LAUERMANN; WIENKEF, [20--]).

As ZEIS é a principal ferramenta de política habitacional abrangida nos Planos diretores. O respaldo jurídico para sua institucionalização deve acontecer em âmbito municipal, buscando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Tal instrumento é essencial para implantação da política habitacional de interesse social, devendo trabalhar em parceria com outras ferramentas de política urbana; além de ser usada como parâmetro para determinação e disponibilização de financiamentos e subsídios habitacionais (TEIXEIRA, 2012).

Por meio das ZEIS o ordenamento jurídico reconhece as áreas conhecidas como favelas, assim, reconhecendo seus habitantes como cidadãos e incluindo suas moradias à cidade, proporcionando segurança jurídica suficiente ao exercício do direito à moradia.

Nesse contexto, deve-se salientar que tal instrumento trouxe inovações à política habitacional sob três aspectos, conforme ensinamentos de Ângela Maria Gordilho Souza, Aparecida Netto Teixeira e Maria Teresa Gomes do Espírito Santos (2007, p. 4):

Em primeiro lugar, torna possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação... Em segundo lugar, traz a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das ZEIS de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no processo de cogestão entre o poder público municipal e a comunidade, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na sua gestão e implementação, entendendo-se ser essa a garantia fundamental da manutenção e qualificação da ocupação pós-intervenção [...].

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

As ZEIS possuem como objetivos determinar regras de urbanização especiais para regularização de locais com más condições de habitação e mobilidade, respeitando as características da população local; além de aumentar a oferta de solo urbano com devida infraestrutura para a criação de áreas de interesse social; assim como de contribuir para a permanência dos indivíduos nas áreas recuperadas, vez que o artigo 2º do Estatuto da Cidade é claro ao garantir a permanência dos moradores de baixa renda em seu local de moradia, integrando essas regiões à cidade.

Destarte, observa-se que as Zonas Especiais de Interesse Social possuem um tratamento diferenciado, menos elitista, dos índices urbanísticos, garantindo o direito à moradia, em razão da realidade que levou a sua criação.

2.1 CLASSIFICAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

As Zonas Especiais de Interesse Social foram designadas para a criação e manutenção de habitação de interesse social, visando a sua regularização, o incentivo de programas habitacionais e a implantação de infraestrutura urbana e mecanismos comunitários na área demarcada como de interesse social (LAUERMANN; WIENKEF, [20--]).

Cada ZEIS demanda uma legislação específica, contextualizada, produzida em colaboração com a população local, respeitando os talentos, as vocações e a personalidade de seus habitantes.

As ZEIS devem ser classificadas da maneira que o município entender melhor, de modo a atender todas as necessidades locais. Todavia, há duas classificações básicas: ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários e ZEIS de vazios.

O modo mais recorrente de moradia popular no Brasil são os assentamentos precários, devido a carga histórica retromencionada. A falta e a inadequação de políticas públicas impossibilitaram a solução dessa situação. Então, a Zona Especial de Interesse Social de áreas ocupadas por assentamentos precários é o instrumento fundamental e estratégico para a reversão desse problema das moradias inadequadas.

As ZEIS de áreas ocupadas almejam a integração dos locais periféricos às cidades através da participação popular, de obras de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental e a regularização fundiária nesses ambientes. Cada município fica encarregado de estabelecer os requisitos para a criação desse tipo de ZEIS.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

A lei que constitui a ZEIS de áreas ocupadas deve permitir a implementação de projetos de urbanização e regularização fundiária, bem como determinar meios para a criação de novas edificações – em locais que estejam vazios ou para realocação de famílias –, vencendo gradativamente qualquer precariedade e integrando tais espaços à cidade formal, além de promover a participação popular nas decisões tomadas nos projetos de urbanização e regularização fundiária.

Não obstante o instrumento ZEIS tenha sido criado para combater as péssimas condições habitacionais dos assentamentos precários, ou seja, de lugares já habitados, essa ferramenta urbanística se desenvolveu de modo a permitir o uso de glebas e lotes vazios do solo urbano para a habitação popular (ARAÚJO; CARVALHO, 2011). As ZEIS de vazios asseguram que as áreas urbanas que possuem boa infraestrutura e que são bem localizadas, mas estão sem funcionalidade, sejam destinadas à produção de habitação de interesse social. Ou seja, tais zonas buscam a ordenação do município de maneira a garantir o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade, possibilitando o direito constitucional à moradia, posto que permite o acesso ao solo urbano formal, melhorando a qualidade de vida da população beneficiada. Cada município deve estabelecer quais os requisitos necessários para a criação dessa modalidade de ZEIS.

A lei que constitui a ZEIS de vazios deve determinar expressamente que parte das novas construções dentro do perímetro da ZEIS serão destinadas para habitação de interesse social. Ressalte-se que essa modalidade de Zona Especial de Interesse Social pode abranger tanto ambientes particulares como públicos.

Desse modo, esse instrumento urbanístico impede que os residentes de locais precários sejam repelidos de habitar em áreas valorizadas da cidade legal, ou seja, impedem a especulação imobiliária.

Dentro dessas duas classificações, podemos observar quatro subtipos de zonas a serem estabelecidas conforme a peculiaridade do local:

1) Áreas privadas adquiridas pelas comunidades pobres, através do usucapião urbano, para moradia, assim como áreas públicas que a população possui por direito mediante a outorga da concessão de uso para moradia;

2) Áreas com loteamentos irregulares com interesse público em proporcionar a restauração ambiental, a regularização jurídica do parcelamento e a complementação da infraestrutura urbana;

3) Áreas com intensa concentração de cortiços com interesse público em renovar os prédios e de regularização da condição dos habitantes.

4) Áreas com centralização de terrenos não edificadas, não utilizados ou subutilizados com interesse público em implementar programas habitacionais de interesse social (LAUERMANN; WIENKEF, [20--]).

Por fim, é importante salientar que, independente da categoria de ZEIS, seja de áreas ocupadas, ou de vazios, as leis que as concebem devem seguir pressupostos essenciais que permitam o objetivo final do instrumento urbanístico. Tais leis devem preceder “[...] um estudo de viabilidade técnica, jurídica e financeira da regularização e de um plano detalhado de urbanização, instituído e executado pelo poder público municipal” (LAUERMANN; WIENKEF, [20--], p. 11). Ou seja, devem definir critérios específicos, de forma a proporcionar a oferta de habitação de interesse social.

3 QUESTÕES DE RACISMO AMBIENTAL

Conforme já explanado, com a aquisição do direito à moradia todos os demais direitos coexistem. Só se obtém o direito à moradia com a existência de um “ambiente ecologicamente equilibrado”, todavia, observa-se violações a esse tipo de ambiente, o que associamos ao racismo ambiental.

O termo racismo ambiental surgiu na década de 1980 nos Estados Unidos e refere-se à exposição desproporcional de grupos raciais⁷ a riscos ambientais em comparação à média da população. Nesse conceito também é abordado o pouco acesso desse grupo ao meio ambiente e recursos ambientais, ao qual se inclui noções de mobilidade e desenho urbano (SOUZA, 2015).

Isto é, o racismo ambiental significa qualquer política que venha a prejudicar ou afetar comunidades ou indivíduos, voluntaria ou involuntariamente, em razão de raça ou cor (LIMA; OLIVEIRA, 2016).

O racismo ambiental encontra-se presente em sociedades desiguais que excluem a “minorias” da proteção jurídica e social destinada a todos, assim, promovendo a injustiça ambiental. Este tipo de injustiça ocorre em sociedades desiguais que direcionam a maior parte

⁷ Indivíduos não brancos, pobres, com menos educação e com menos poder político.

dos problemas ambientais decorrentes do desenvolvimento urbano às comunidades mais vulneráveis social e economicamente (SOUZA, 2015).

O racismo ambiental pode ser observado em diversas vertentes da sociedade, em seu cotidiano diário, posto que a cidade é um lugar de constantes lutas políticas entre classes e grupos sociais (SILVA, 2008).

A exemplo disso nota-se a supressão de espaços litúrgicos naturais de matriz africana. As religiões de matriz africana expandem seus locais sagrados – onde pessoas põem em prática sua religião – para a natureza, não se limitando apenas aos terreiros. Todavia, essas religiões vêm encontrando dificuldades, em razão da urbanização das cidades que mudou o desenho do solo, de modo a reduzir as áreas verdes das cidades. Um grande responsável pela redução das áreas verdes urbanas é a especulação imobiliária⁸ (LIMA; OLIVEIRA, 2016).

Como consequência dessa redução, os adeptos religiosos buscam amparo nas áreas verdes restantes, as quais, quase sempre, são locais de preservação ambiental. Assim, políticas públicas de preservação ambiental, que objetivam conservar o meio ambiente da degradação ambiental em virtude do desenvolvimento urbano, expulsam esses grupos dos seus locais de origem e identificação (LIMA; OLIVEIRA, 2016).

Nesse contexto, surgem confrontos entre grupos étnicos e políticas públicas de preservação ambiental. Tais confrontos podem ser encerrados através de uma comunicação conciliadora dos interesses das duas partes, a qual pode ser obtida por meio de figuras jurídicas já existentes no direito brasileiro como as Zonas Especiais de Interesse Social – um espaço destinado ao uso das comunidades de matrizes africanas -, previstas no Estatuto da Cidade (LIMA; OLIVEIRA, 2016). Ou seja, é necessário a implantação de políticas públicas de proteção territorial dos grupos marginalizados.

O racismo ambiental se configura justamente quando as populações historicamente marginalizadas e excluídas dos benefícios de cidadania são alocas dos seus locais de origem em detrimento de unidades de conservação ambiental ou empresas capitalistas que visam à utilização de áreas verdes para o turismo.

Outro exemplo de racismo ambiental é o Carnaval de Salvador que tende a segregar ambientalmente certos grupos.

Nessa festa percebe-se que as elites que tendem a se isolar das ruas marginalizadas da cidade vão a esses lugares desde que protegidos por muros, camarotes, cordas, entre outros

⁸ Estoques de bens imóveis na expectativa de que seu valor de mercado seja aumentado futuramente.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

meios de segregação física e simbólica, o que enfatiza a divisão da cidade em duas: a formal – habitada por ricos e brancos – e a informal – habitada por pobres e negros (SILVA, 2008).

No Carnaval, observa-se os negros nos papéis de vendedores ambulantes, cordeiros, etc., enquanto os brancos se divertem em camarotes e lugares privativos, às custas daqueles. Esse comportamento de discriminação, de exclusão e de apropriação do espaço público durante a festa é reflexo do comportamento da sociedade fora desse período, isto é, a população mais carente e vulnerável sempre é deslocada para ambientes que põem em risco a sua saúde e seu bem-estar (SILVA, 2008).

Então, no contexto de discriminação e desproporcionalidades de exposição a perigos ambientais, surgem os movimentos sociais ensejando a reversão dessa situação, aclamando pela justiça ambiental.

Esses movimentos, num ponto de vista geral, “desafiam a crise ambiental, resultado e veículo de promoção de injustiças em sociedades desiguais, assim como demandam o exercício de direitos humanos e ampliação das oportunidades de desenvolvimento humano” (SOUZA, 2015, p. 41), posto que as liberdades civis e políticas, previstas na Constituição Federal, ficam impossibilitadas de serem exercidas na ausência de um ambiente adequado.

Nesse sentido, o mestre Arivaldo Santos de Souza (2015, p. 14), em sua obra “Direito e racismo ambiental na diáspora africana. Promoção da justiça ambiental através do Direito”, explicita que:

Em certas circunstâncias, as questões ambientais potencializam outros tipos de injustiça tais como o direito de ir e vir, que pode ser obstaculizado pelas condições de estradas, iluminação de ruas, violência, tamanho das calçadas; o direito à liberdade religiosa que pode ser reduzido se houver má conservação e destruição de espaços sagrados e o direito à educação pelo aluno que tem dificuldades de transporte à escola, ou se essa se situa em local poluído.

Saliente-se que como qualquer movimento de luta por moradia, os movimentos de justiça ambiental enfatizam a necessidade da participação popular para alterar as referidas injustiças através da cobrança do poder público por uma maior atuação na área, ou seja, há a necessidade de uma gestão entre o poder público e os moradores (TEIXEIRA, 2009).

Observa-se que lesionar o direito a um “ambiente ecologicamente equilibrado” é também violar o direito à cidade, é violar garantias constitucionais, vez que um ambiente sadio é um direito básico.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Os indivíduos discriminados ambientalmente buscam a reparação dos danos junto ao Estado, para que tenham o mínimo de dignidade, fundamento do ordenamento jurídico brasileiro. Então, a “má distribuição de condições ambientais benéficas nas cidades” presente no Brasil acarreta a criação de planejamento urbano e políticas públicas municipais para a elaboração de melhorias nas cidades e que promovam a igualdade como as Zonas Especiais de Interesse Social, as quais devem levar em conta as questões de injustiça e equidade social como a exposição desproporcional e discriminatória da população à margem da sociedade a riscos ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante todo o exposto, conclui-se que a inserção do direito à moradia e do direito a um ambiente saudável, como direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal comprovou que para que um indivíduo possua um desenvolvimento saudável e o gozo do direito à vida é indispensável um ambiente saudável.

A constitucionalização brasileira do direito à moradia significou uma nova postura do Estado em enfrentar a situação habitacional local, uma vez que passou a implantar e financiar meios próprios ao combate dos problemas habitacionais vividos, bem como políticas públicas com viés de combater a discriminação e agilizar a igualdade, incentivando a inclusão das comunidades socialmente vulneráveis.

Nesse sentido, destaca-se as Zonas Especiais de Interesse Social que admite a diversidade das habitações existentes nas cidades e permite que o Estado trabalhe de forma específica as necessidades de cada zona, possibilitando a integração da cidade informal à cidade formal, corroborando para a efetivação do direito constitucional à cidade, compreendido como “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, conforme estabelecido no art. 2º, I da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

A institucionalização das Zonas Especiais de Interesse Social é algo vantajoso para a coletividade, vez que impossibilita a existência de empreendimentos imobiliários luxuosos em áreas de interesse social que de alguma forma provoque a “expulsão branca” ou gentrificação, ou seja, evitar a transferência forçada da população de baixa renda do seu local de origem em

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

virtude da implantação de empreendimentos que acabam, também, ocasionando a destruição do meio ambiente. Significa que comunidades têm sua cultura e local de vida lesionados por causa da especulação imobiliária. Determinar que uma área é de interesse social gera um sentimento de segurança para os moradores de tais localidades.

Uma ZEIS é um espaço com ocupação irregular e que deve deixar de ser irregular e se tornar um bairro “normal”. Para essa transformação é necessário que exista uma regulamentação especial que estabeleça um novo regime urbanístico de maneira a não mais permitir que determinadas classes sociais se exponham de forma exacerbada e discriminatória à riscos ambientais, assim, sempre buscando a justiça ambiental.

Cada ZEIS necessita de uma legislação específica, contextualizada, elaborada com a contribuição da comunidade local, de modo a respeitar os talentos, as vocações e a personalidade local de seus moradores. Então, se a legislação apenas prevê a criação de ZEIS, mas não as regulamenta, não é atendido o que de fato se almeja, ou seja, a melhoria da qualidade de vida dos moradores e do tecido urbano ocasionada por meio da integração de ZEIS às cidades.

Ressalte-se que para que haja a devida eficácia dos instrumentos de reforma urbana e, conseqüentemente, garantia do direito social é necessário a colaboração do poder público e da população.

A busca por uma democratização do acesso à terra e o pleno acesso à moradia adequada, a inserção social e econômica ainda é uma problemática bastante presente no panorama brasileiro e precisa ser enfrentada de forma séria e eficiente.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Heloisa Oliveira de; CARVALHO, Ilce Maria Marques de. Limites e potencialidades do instrumento zonas de especial interesse social: reflexões sobre a sua aplicabilidade em Salvador. In: XIV Encontro Nacional da Anpur. 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. p. 1-17.

BAHIA, Flavia. *Descomplicando Direito Constitucional*. 3ª ed. Recife: Armador, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001 – *Estatuto da Cidade*. Brasília, DF: Senado, 2001.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

FERREIRA, João Sette Whitaker. MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). *Planos Diretores Municipais - Novos conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: Annablume, Instituto Pólis, PUCCAMP, 2007.

JELINEK, Rochelle. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil*. Porto Alegre. 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

LAUERMAN, Renata Tcatch; WIENKEF, Felipe Franz. *Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como instrumento para a efetivação do direito à moradia*. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33564-43504-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

LIMA, Kellen Josephine Muniz de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. Racismo ambiental e supressão de espaços litúrgicos naturais das religiões de matriz africana: dilemas entre políticas públicas de preservação ambiental e de proteção às manifestações culturais afro-brasileiras. *Prim@ Facie*, João Pessoa, v. 15, n. 28, p. 1-34, jan./abr. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 18, 2010.

SAULE JÚNIOR, N. Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. *Cadernos Pólis*, São Paulo, Pólis, n. 4, 2001, p. 10-34.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, T. T. A.; SOUZA, A. S. Apropriação dos espaços públicos durante o carnaval de Salvador/Bahia/Brasil: Síntese das Desigualdades Sociais. *Revista jurídica dos formandos em direito da UFBA*, v. 11, p. 359-383, 2008.

SOUZA, A. M. G.; TEIXEIRA, A. N.; ESPIRITO SANTO, M. T. G. O desafio da regulamentação de ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL. 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007. P. 1-20.

SOUZA, Arivaldo Santos de. *Direito e racismo ambiental na diáspora africana. Promoção da justiça ambiental através do direito*. Salvador: EDUFBA, 2015.

O DIREITO À MORADIA E A IMPORTÂNCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO GARANTIDORAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

TEIXEIRA, A. N. et al. O processo de regulamentação da ZEIS nº. 114 (centro histórico de Salvador/BA). In: SEMANA DE MOBILIZAÇÃO CIENTÍFICA, 16., 2013, Salvador.

Anais... UCSAL, 2013. P. 1-15.

TEIXEIRA, A. N.; SERRA, E. S.; ROCHA, M. C. G. S. Panorama da habitação social na região metropolitana de Salvador/BA. In: SEMANA DE MOBILIZAÇÃO CIENTÍFICA, 18., 2015, Salvador. *Anais...* UCSAL, 2015. P. 1-19.

TEIXEIRA, A. N. As políticas públicas de habitação social no Brasil: avaliação recente da previsão do instrumento de ZEIS nos municípios brasileiros. In: II CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. 2., 2012, Porto Alegre. *Anais...* Poto Alegre: PUCRS, 2012. P. 1-10.

TEIXEIRA, Aparecida Netto; DO ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa Gomes. A ZEIS de Vila Nova Esperança: habitação de interesse social no Centro Histórico de Salvador (Pelourinho/BA). *Revista Vera Cidade*, Salvador, ano IV, n. 4, p. 1-18, mar/2009.

TEIXEIRA, Aparecida Netto. O Estatuto da Cidade e a ZEIS: Estudo da regulamentação e aplicabilidade do instrumento urbanístico no Brasil. *Bahia Análise & Dados Salvador*, v.19, n.3, p.667-678 out/dez, 2009.