



As contradições no zoneamento de interesse social (zeis) no processo capitalista de (re)produção do espaço urbano: agentes e processos

The contradictions in social interest of zoning (zeis) in the process of capitalist (re) urban space production: agents and processes

Janaina Andréa Cucato, UNIFEV (Centro Universitário de Votuporanga), jcucato@hotmail.com

RESUMO

No tocante à questão do processo capitalista globalizado que inferem sobre o planejamento urbano, as ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) tomaram um curso, a partir das formas de manejo do instrumento, vinculadas à centralização do poder político e de decisão sobre a reprodução do espaço urbano orquestrado pelos empreendedores imobiliários que adquirem grande parte das glebas urbanizadas e urbanizáveis em diversos municípios, orientando o planejamento urbano sob a lógica do capital. Neste trabalho, analisa-se estas glebas, aqui reservadas ao 'especial interesse social', que, em Votuporanga, noroeste paulista, constituem-se em um campo nitidamente favorável aos procedimentos especulativos e à reprodução do capital, engajadas na ótica da expansão urbana, com valor ascendente no mercado das terras, seja na forma de edificações, ou ainda na forma de parcelamento do solo. Comumente vinculam-se as ZEIS ao uso predominantemente destinado à habitação de interesse social, mas nos casos aqui analisados, as ZEIS são orientadas como fronteira de expansão para reprodução do capital, especialmente por estarem vinculadas à expansão do perímetro urbano. Elege-se o município de Votuporanga pela sua particularidade nas formas de articulação do instrumento em dos vários municípios de médio porte do estado de São Paulo, especialmente por serem lugares ainda pouco explorados quando comparados ao volume de pesquisa nas regiões metropolitanas, e por se tratar de um processo ainda em curso na forma de ocupação das ZEIS, onde a classe média assenta-se sobre estas, afastando-as da possibilidade de acomodação dos territórios populares.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Zona Especial de Interesse Social; Mercado Imobiliário; Expansão Periférica.

ABSTRACT

Regarding the question of the globalized capitalist process that they infer about urban planning, the ZEIS (Special Zone of Social Interest) took a course, based on the management of the instrument, linked to the centralization of political power and decision on the reproduction of the An urban space orchestrated by real estate entrepreneurs who acquire a large part of the urbanized and urbanizable areas in several municipalities, guiding urban planning under the logic of capital. In this work, we analyze these lands, which are reserved for the 'special social interest', which in Votuporanga, northwest of São Paulo, are clearly in favor of speculative procedures and the reproduction of capital, With an ascending value in the land market, either in the form of buildings, or even in the form of land parceling. ZEIS are commonly linked to the predominantly used housing for social interest, but in the cases analyzed here, the ZEIS are orientadas as the frontier of expansion for reproduction of capital, especially because they are linked to the expansion of the urban perimeter. The municipality of Votuporanga is chosen because of its particularity in the forms of articulation of the instrument in the various medium-sized municipalities of the state of São Paulo, especially because they are still little explored when compared to the volume of research in the metropolitan regions, and because it is treated Of a process still under way in the form of occupation of the ZEIS, where the middle class is based on these, away from the possibility of accommodation of the popular territories

Keywords: Urban Planning; Special Area of Social Interest; Real estate market; Peripheral Expansion.

INTRODUÇÃO

[...] processos racionais de administração não correspondem processos racionais de planejamento. (PROCHNIK, 1965, p.40).

Este texto é resultado de um esforço de sistematização do capítulo 03 da dissertação de mestrado intitulada “As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP - Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012” defendida no IAU/USP, em maio de 2015, cuja pesquisa foi retomada e atualizada para elaboração deste trabalho, especialmente a partir de análises e evidências empíricas estruturadas pela retomada dos trabalhos de campo em 2016.

Assim a sustentação deste trabalho é dada num primeiro momento pelas evidências empíricas construídas ao longo dos trabalhos de campo iniciados em 2012 e que se estenderam até 2014, durante a pesquisa do mestrado, bem como por investigações junto aos setores e agentes envolvidos no processo de reprodução do espaço urbano de Votuporanga. Utilizou-se como base comparativa os casos de Diadema analisado por Dualde (2007) e Gatti (2015), ainda que de forma breve, acreditando-se que estes casos já foram analisados com espaço e na profundidade necessárias, mas dada sua importância, foram aqui retomados.

Como aporte metodológico este trabalho é ainda subsidiado pela análise de teóricos e estudiosos no assunto e do estudo das legislações, especialmente do zoneamento municipal, sobretudo, análises dos planos diretores do município, iniciada e desenvolvida a partir da hermenêutica (LEPETIT, 2001), além de análise de fontes documentais. Por fim, adotou-se três estudos de caso¹ que apontam para a distorção nas práticas de uso e ocupação da ZEIS no município de Votuporanga, inclusive utilizando-se de método comparativo de valorização do solo em ZEIS estabelecendo-se um parâmetro com duas áreas antagonicamente estabelecidas, sendo estas as áreas de maior e menor valor dentro do espaço intra urbano de Votuporanga.

Sob o viés do processo capitalista de (re)produção do espaço urbano, a questão analisada e amplamente comprovada durante o processo de elaboração da dissertação apontou para a forma com as ZEIS se processam no município de Votuporanga-SP, atreladas à ampliação do perímetro urbano que, ao incorporar novas áreas àquelas consolidadas no município, fomentam o aumento ou produção de vazios em áreas periurbanas, o que de imediato forçam tais áreas a serem incorporadas ao zoneamento municipal, neste caso, ao zonamento especial de interesse social. Para Santos (2012, p.73), “tudo conspira para que a organização do espaço favoreça o crescimento capitalista e as suas distorções”.

Os textos legais, nos vários municípios em que as ZEIS são instituídas a partir do Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, as qualificam como espaços destinados à moradia de população de baixa renda, comumente vinculadas às áreas destinadas à implantação de HIS-habituação de interesse social, e sujeita às regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Originalmente concebidas no Recife no inícios dos anos 1980, no quadro da luta pela Reforma Urbana, as ZEIS foram instituídas pelo governo municipal com a intenção de regularizar a situação fundiária de áreas ocupadas ilegal e irregularmente, bem como provê-las de componentes de urbanização ou infraestrutura urbana.

¹ Um dos estudos de caso é de caráter inédito (Parque Cidade jardim I) e os outros dois, são fruto das análises e pesquisa para conclusão da dissertação (2012 à 2014), os quais foram atualizados para elaboração deste trabalho.

O Guia para a Regulamentação e Implementação de ZEIS em Vazios Urbanos, elaborado e publicado pelo Ministério das Cidades em 2009, nos coloca que é possível garantir a possibilidade de uso misto em áreas destinadas às ZEIS desde que sejam garantidas normas de uso do solo para projetos vinculados às porcentagens da área construída ao uso de habitação de interesse social.

Em Votuporanga as ZEIS foram inicialmente gravadas em 1996 a partir do seu segundo plano diretor municipal e são descritas como “zonas do território da cidade definidas em função do interesse social que buscam o crescimento complementar à malha urbana evitando-se os vazios; o uso urbano compatível com a capacidade instalada dos equipamentos e serviços públicos; a produção de habitações de interesse social” (Lei n. 2.830/1996 (do Zoneamento Municipal), Seção V - (Das Zonas Especiais), Artigo 12, II)

Durante a investigação para compreender as intenções da prática da primeira gravação das ZEIS em Votuporanga, utilizou-se como aporte metodológico entrevista com alguns membros da equipe do PDM-1996, que as instituiu no município onde um dos entrevistados (2012) nos coloca que no período de sua elaboração, o município tinha um perímetro urbano consolidado que porém, não se tratava apenas da instituição de uma linha legalmente estabelecida entre o tecido urbano consolidado e a zona rural. Naquele momento os vazios e os parcelamentos contíguos à borda do perímetro urbano induziam sua ampliação tendo sido demarcados como ZEIS.

Segundo o entrevistado “com o direcionamento dessas áreas como de especial interesse social, não se pretendia, constituir territórios para a acomodação apenas de HIS - Habitação de Interesse Social [...] A construção de habitação é apenas uma das questões”. Na concepção da equipe do PDM-1996 as demarcações de ZEIS não foram pensadas apenas para resolver a questão do déficit da população de baixa renda. Esta concepção se reflete claramente na forma como as ZEIS se acomodaram e se reproduzem em Votuporanga, como vetor de expansão urbana.

No que tange à administração municipal, aliada a participação dos diversos segmentos da sociedade local, esta analisa e propõe, segundo as características de cada município, qual deve ser a forma mais adequada de vincular terrenos e imóveis em ZEIS à produção de HIS, ou ainda fomentar a produção de habitação de mercado para as classes médias e altas. A administração municipal e outros segmentos podem analisar e propor as formas de ocupação sobre as ZEIS, mas quem determina é o capital imobiliário, uma vez que “a legislação age como um marco delimitador de fronteiras de poder”. (ROLNIK, 1999, p. 13).

No caso das ZEIS, os agentes proprietários de terras estão menos interessados no valor de uso da terra, e mais interessados no seu valor de troca, enquanto mercadoria (CORREA, 2004; MARX, 1996).

Um segundo momento de gravação das ZEIS no município foi em 2004 quando a Vila Carvalho, Vilarinho centanário e em condição de irregularidade fundiária e com alta vulnerabilidade social e econômica, foi gravado como ZEIS pela Lei 3750/2004.

Com a “notícia” da regularização das terras, ao local apesar de carregar forte característica rural e marcas de intensa pobreza, passou a atrair a atenção dos empresários do mercado imobiliário que passaram a buscar por áreas internas e nas imediações do assentamento com interesse de renegociá-las com a prefeitura, para futura implantação de conjuntos habitacionais para população de baixa renda. Por enquanto, não passaram de intenções, porém várias atividades vêm se instalando na Vila e entorno como é o caso de dois templos religiosos, uma indústria de rações

para animais, casas de veraneio para aluguéis nos finais de semana e pequenos comércios de alimento.

Tal questão corrobora com as análises de Rolnik (2015, p. 152-153) quando compreende que “programas de titulação podem contribuir para espoliar os ativos territoriais dos mais pobres, capturando uma reserva de terra para a expansão das fronteiras do capital”. Ainda para Rolnik(2015), “em tempos de capitalismo financiarizado, em que a extração da renda sobrepõe-se ao mais valor do capital produtivo, terras urbanas e rurais tornaram-se ativos altamente disputados”.

Um terceiro momento de implantação da ZEIS no município foi em 2012, a partir da aprovação do anexo VIII da lei 106/2007- “Mapa das ZEIS”. Analisa-se ainda a Lei nº 218 de 05/12/2012, que também altera a Lei Complementar nº. 106 de 08 de novembro de 2007 e altera o anexo VIII previsto pela Lei nº 216/2012, tratados na profundidade necessária no capítulo “Votuporanga e a nova ZEIS: o motor da expansão urbana”.

AS ZEIS E O MERCADO IMOBILIÁRIO: PROPOSIÇÕES DOS PROCESSOS CAPITALISTA GLOBALIZADO E A QUESTÃO DA VALORIZAÇÃO DAS TERRAS URBANAS- BREVE ESTUDO DE SÃO PAULO E DIADEMA, E O CASO DE VOTUPORANGA

A indústria foi importante no processo de valorização das terras no espaço intraurbano dos municípios, tanto nas regiões metropolitanas, quanto no interior. Exemplo disso são os processos de formação das favelas em Diadema/SP, estudados por Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis, ao destacarem que a partir dos anos 1970, o mercado de terras se aquece em função da instalação de pequenas e médias indústrias, em dinâmica semelhante à que ocorre no município de Votuporanga no mesmo período. Francisco de Oliveira (1982), quando analisa a questão da urbanização a considera com efeitos muito superiores aos da própria industrialização.

Assim a produção social do espaço urbano (GOTTDIENER,1993) passa a se orientar fortemente em função das necessidades das novas aglomerações industriais, que demandam políticas de infraestrutura urbana e de transportes, as quais são apenas parcialmente providas pelo Poder Público. Para Singer (1979), quem promove a distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário.

Em essência, os marxistas tendem a interpretar economicamente as mudanças sócio espaciais como se fossem causadas por mudanças de localização de empregos e indústria. Quanto a mim, considero as mudanças um resultado dialético de fatores políticos, culturais e econômicos que se manifestam através da linha de frente dos padrões de desenvolvimento imobiliário que congregam a intervenção do Estado, formas de acumulação de capital e manipulação dos mercados de terra. (GOTTDIENER,1993, p. 235).

A política habitacional em Votuporanga reforçou ao longo das décadas de 1980 e 1990 uma estruturação urbana excludente, embasada pelas necessidades do capital industrial e fortemente condicionada pelos interesses do capital imobiliário interessado em lotear terras mais baratas, afastadas da malha consolidada. Em Lojkine (1981) observa-se que a terra é a condição necessária para a reprodução [do capital].

Após a transformação da “relação cidade-campo”, que ocorreu no município especialmente da década de 1950, e que se intensificou no início dos anos 1970 com a instalação do parque

industrial e a instauração do PDI-1971 e marco efetivo do planejamento urbano em Votuporanga, os interesses imobiliários também ganhavam visibilidade especialmente pela reserva de terras lindeiras ao município. (LEFEBVRE, 2001).

Assim, procura-se entender se ações do município têm influenciado tanto na produção das localizações destes imóveis, quanto nos aspectos morfológicos (VILLAÇA, 2001). No que se refere às ações de gravação das ZEIS, especialmente nos últimos anos, tem-se presenciado ações de mercantilização das habitações sociais produzidas nestas parcelas da cidade fruto da valorização imobiliária que ocorreu a nível regional. Os agentes capitalistas imobiliários que disputam entre si o uso e o controle do solo urbano buscam a rentabilidade das suas “porções de terra” no espaço interurbano que se dá especialmente por meio das melhores localizações.

No caso das AEIS, analisadas para o caso referência de Diadema², estas também potencializaram um processo de valorização em que muitos proprietários de terrenos em AEIS tinham opiniões diferentes a respeito de sua valorização: acreditavam que a demarcação de AEIS inibia o uso industrial, mas era um “bom negócio” quando permitia a parceria com a Prefeitura para construção de HIS³. Para o mesmo caso, de acordo com o resultado das análises da pesquisa realizada por Dualde (2009), o preço do solo urbanizado no interior das áreas especiais de interesse social, tende a elevar-se em todo o território municipal e nas áreas com melhor localização, e a ser mais elevado que aquele praticado pelo mercado formal.

Com isso, a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social como forma de emancipação física e social se perde e estas vão sendo ocupadas por um novo grupo de maior renda. Segundo Dualde (2009), existem alguns fatores que explicam esta “opção pela informalidade” sendo os mais significativos o custo, as dificuldades administrativas e operacionais, fruto das pressões do mercado. Ainda ao analisar as AEIS em Diadema, Dualde (2009) busca dialeticamente esclarecer a questão do mercado do solo, e utiliza-se das análises de Abramo (2007), ao fazer um balanço de sua pesquisa sobre a informalidade no Brasil e a heterogeneidade da composição dos assentamentos, observa a correlação entre mobilidade e o mercado de solo:

O mercado informal do solo como um mecanismo que permite a entrada e saída de famílias que ao longo do tempo de consolidação do assentamento tiveram movimentos diferentes de mobilidade social. Alguns se tornaram mais pobres do que eram, quando ocuparam o solo, outros menos pobres, e o mercado dos solos vai operar decisões de mobilidade residencial, que eventualmente, se relacionam com a mobilidade social. (ABRAMO *apud* DUALDE, 2009, p. 135).

Nitidamente observa-se que as ZEIS têm a estereotipia que permeia seu processo de implantação desmontada pelo processo de mercantilização e com o passar do tempo, nem se percebe que ali originalmente, era um lugar disponibilizado para o interesse social, pois agora a paisagem se mescla, combinando as representações dos valores, das várias origens socioeconômicas dos indivíduos que nela habitam.

Nos processos de demarcação e produção das ZEIS, especialmente nos últimos tempos, tem-se presenciado ações de mercantilização das habitações sociais produzidas nestas parcelas da cidade

²O caso de Diadema estudo por Dualde (2009) foi utilizado como caso referência por Cucato (2015) juntamente com estudos de caso do município de Votuporanga onde se observa e comprova a distorção nas formas de utilização das ZEIS.

³A situação macroeconômica e a escassez de grandes glebas no tecido urbano de Diadema, também condicionaram a inibição da atividade industrial. Hereda, Klink, Nagae e Baltrusis (1997).

fruto da valorização imobiliária da região e de fato, o preço do solo urbanizado no interior das áreas especiais de interesse social, tende a elevar-se consideravelmente em todo o território municipal, conforme observou Dualde (2009) para o caso de Diadema, já referenciado. O subsídio destinado à população de baixa renda acaba beneficiando especialmente a classe média, através da venda das habitações. Esta é a lógica que orquestra o mercado de terras no Brasil (ABRAMO, 1999), paralelamente à lógica da necessidade e à lógica do Estado que definem como e para quem será dado o acesso à terra urbana. Na visão de Abramo (2007) os mercados se desdobram para obter seus lucros.

Há ainda o caso analisado por Gatti (2015, p. 5), que aponta para os desafios em garantir habitação inclusiva para a população de baixa renda em áreas centrais sujeitas à valorização imobiliária e processos de gentrificação, cuja discussão é feita através da análise da ZEIS 3 em São Paulo-SP, que após dez anos de implantação pelo Plano Diretor, seus objetivos não foram alcançados enquanto função e uso inadequado pelas gestões públicas.

Gatti analisa ainda que, mesmo com a revisão do Plano Diretor em 2014 e seus avanços importantes com previsão de regulamentação das ZEIS 3 destinando-as prioritariamente às faixas de menor renda e direcionamento de aquisição de terras para produção de HIS, ainda há uma série de questões que deformam a sua destinação “de origem”, especialmente aquelas ligadas ao acesso à moradia e formação e permanência de territórios populares em áreas bem localizadas.

A tese de Gatti (2015, p. 289) mostrou através da análise da regulamentação incidente da ZEIS 3 frente a produção pelo mercado e pelo poder público ao longo dos 10 anos de sua implementação, a existência de uma série de entraves para a concretização dos objetivos iniciais do instrumento. [...] apontou ainda para os desafios de um plano habitacional para áreas centrais, sujeitas à valorização imobiliária e a processos de gentrificação frente às políticas de acesso à moradia baseadas unicamente na aquisição da propriedade privada.

Comparando o caso analisado por Gatti (2015) com o caso de Votuporanga, ainda que observada a latente valorização em áreas gravadas como ZEIS para ambos os casos, para o caso de Votuporanga não se questiona (apenas) a produção de HIS ou a formação dos territórios populares quanto suas localizações, mas sim a demarcação excessiva das ZEIS, a forma e por quem estas vêm sendo ocupadas. Com isso, mostra-se a seguir o processo de demarcação das ZEIS em 2012 em uma análise que se estende até os dias atuais, sobretudo estudando-as como uma prática de uso do instrumento atrelada ou ainda, protagonizando os vetores de expansão urbana.

VOTUPORANGA E AS “NOVAS ZEIS”: O MOTOR DA EXPANSÃO URBANA

Não se tem histórico da localização das ZEIS em mapa específico durante, nem nos quatro anos que sucederam a aprovação da Lei n. 106/2007 - Plano Diretor Participativo de 2007, constando apenas suas classificações, categorizadas como ZEIS 01 e ZEIS 02. Apenas no ano de 2012 estas vieram a aparecer oficialmente, através do ‘Mapa das ZEIS’ (Anexo VIII, alteração 26/10/2012, Lei Complementar n. 106/2007 e 216/2012), que incorpora novas áreas ao perímetro urbano do município. Sobre esta questão, a Lei n. 106/2007 faz a seguinte abordagem: “A delimitação e mapeamento da ZEIS obedecerão a classificação prevista no artigo anterior e será feita por lei municipal específica de iniciativa do Poder Executivo”. (Plano Diretor participativo - Lei 106/2007, Cap. V, Seção I, Art. 109).

Contudo, as ZEIS de que se trata aqui, são aquelas apenas descritas e não gravadas pela Lei n. 106/2007 que segundo sua categorização dada pela Lei 106/2007, as ZEIS são subdivididas em ZEIS 01 e ZEIS 02, cujo artigo 108 assim nos coloca:

Art. 108 - A Zona Especial de Interesse Social pode ser classificada nas seguintes categorias:

I - ZEIS 1 - são áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, devendo o Poder Público promover a urbanização e a regularização fundiária, com implantação de equipamentos públicos, de recreação e lazer e de comércio e serviços de caráter local, desde que essas áreas não estejam localizadas na zona de recuperação e ocupação controlada em áreas de preservação ambiental (APP) ou de interesse público;

II - ZEIS 2 - são glebas onde haja interesse público na elaboração de programas habitacionais de interesse social (HIS), de equipamentos comunitários, incluindo comércio e serviços de caráter local. Parágrafo único - A criação de cada ZEIS 2 deverá ser aprovada pelo Conselho da Cidade.

As “novas” ZEIS criadas no município de Votuporanga, articuladas à expansão do perímetro urbano numa dinâmica de caráter duplo, quase indissociável.

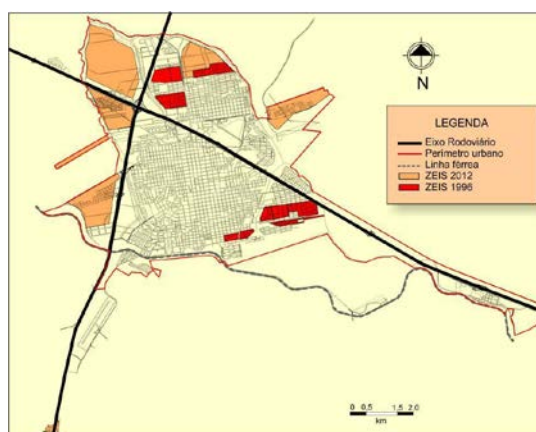


Figura 1 - Mapa de Localização das ZEIS 1996 e 2012.

Fonte: Autoria /2015 sobre mapa de 2012 e mapa das ZEIS - PMV.

O mapa acima aponta para a divisão da ZEIS no município desde 1996, quando foram inicialmente implantadas, até 2012, quando se dá a elaboração do mapa das ZEIS, conforme histórico já discutido anteriormente.

O processo expansivo de inserção das ZEIS em Votuporanga é (poderia ser) justificado, a princípio, pelo discurso do déficit habitacional no município (diagnóstico do PDM-1996 e PLHIS-2010), orientado pelo movimento de oferta e procura - necessidade real por moradia e objetivo de fazer prosperar o capital imobiliário (CUCATO; NEGRELOS 2015). Com intuito de avaliar a real necessidade de moradia no município, em 2010 foi elaborado pelo PLHIS (Planos Locais de Habitação de Interesse Social): “Os Planos seriam os responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município, bem como apresentar uma estratégia para enfrentá-las (AMORE, 2015, p.16).

O Fato é que a cidade tem se expandido acelerada e continuamente e de acordo com entrevista realizada em 2012 (Autoria /2015) com representante de uma empresa do mercado imobiliário que atua em Votuporanga e região, havia a previsão para a aquisição de várias glebas que seriam incorporadas à malha urbana. Naquele momento, segundo o engenheiro da empresa “todas as regiões da cidade tendem a se expandir”, pois não apenas a empresa para qual trabalha, mas os demais grupos do mercado imobiliário têm interesse na compra de diversas glebas próximas ao perímetro, conforme mapa abaixo:



Figura 2 - Áreas pintadas em laranja ilustram o indicativo de novas áreas de interesse para investimento e inserção no perímetro urbano de Votuporanga

Fonte: Imagem de Satélite - Google Earth (2011) e Dados obtidos a partir de entrevistas com empresários do mercado imobiliário (Mai/2012). Elaboração própria.

Assim, em 2016, com vistas às novas visitas de campo e leitura de mapas da cidade e leitura sobre imagem satélite, pode-se constatar de fato que após quatro anos do vislumbre dos empresários do mercado imobiliário e das projeções elucidadas no mapa acima, e ainda após quatro anos que, não coincidentemente, em que as mesmas áreas foram gravadas como ZEIS, tais parcelas territoriais passaram a ser ocupadas de forma restrita pela produção de HIS na zona noroeste porém as demais áreas, especialmente aquelas bem localizadas em glebas intra urbana, nas porções urbanisticamente produzidas, tais áreas foram em grande quantidade e indistintamente ocupadas por habitações de médio a alto padrão (segundo critérios de liberação de habite-se da PMV), fato que denota a distorção nas formas de uso e apropriação do zoneamento de Interesse Social no município.

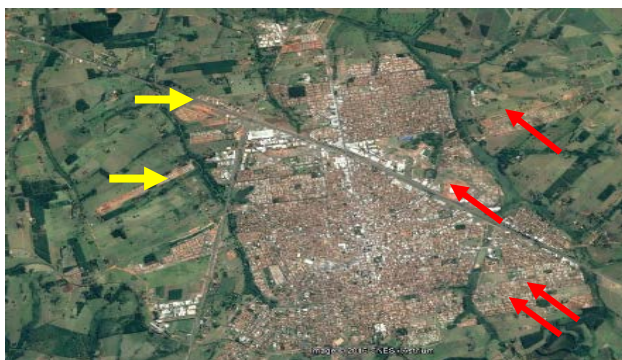


Figura 3 - Setas amarelas: HIS em ZEIS- Setas Vermelhas- Habitação e médio e alto padrão sobre ZEIS(áreas produzidas entre 2012 e 2016)

Fonte: Imagem de Satélite - Google Earth-Pró (2016) e Dados obtidos a partir de visitas de campo (Nov/2016).

Conforme ilustrado na imagem acima, a concentração das unidades habitacionais produz uma mancha homogênea no tecido urbano numa área desprovida de serviços gerais e institucionais, sem a massa vegetal constituída, causando certa monotonia na paisagem que roga por uma melhoria, embora a planta original estabeleça áreas verdes e institucionais, nas proporções legalmente exigidas.

Desta forma, embora alguns conjuntos habitacionais foram implantados sobre uma parcela das ZEIS, ainda que pequena, o que observa-se é que tratam-se de implantações sobre áreas de questionável Inserção urbana e segregação sócio espacial, que vislumbra as análises de Rufino (2015) quando aborda a temática central da rede de implantação dos conjuntos, (no caso especialmente do PMCMV), com evidentes “constatações empíricas de ampliação dos processos de segregação com bases na implementação de grandes empreendimentos habitacionais em áreas mais afastadas das cidades.” (RUFINO, 2015 p. 53 e 53). Para Rolnik (2015, p. 152), “Num contexto global [...] a terra urbanizada não está disponível para os grupos mais pobres”.

Durante a pesquisa de mestrado os casos analisados foram criteriosamente divididos em ZEIS para regularização fundiária (caso da Vila Carvalho); ZEIS em áreas periféricas (1996); ZEIS em vazios intraurbanos (1996) e ZEIS posteriores ao PDM-1996 até 2012 - ZEIS periféricas, as quais comprovam nitidamente que as novas ZEIS, gravadas em 2012 atuam como motor da Expansão Urbana.

Dentre os casos analisados durante a pesquisa encerrada em 2014 e defendida em 2015, retomou-se aqui o caso do loteamento Jardim do Ipês, gravado como ZEIS pelo PDM/1996, e que continuou seu processo de ocupação pela classe média até os dias atuais. Destaca-se aqui que tal situação tem sido continuada em todos os casos analisados de 2012 a 2014, porém o caso do jardim dos Ipês é o mais emblemático pelo alto padrão das construções ali implantadas como se observa nas imagens abaixo:



Figura 4 - Residências - Jardim dos Ipês

Fonte: Aatoria-Out/2016

Na sua elaboração e implantação, o proprietário preferiu um tipo de parcelamento que originou lotes com dimensões superiores àquelas indicadas para as ZEIS, com parâmetros diferenciados dos projetos de loteamento comumente implantados em Votuporanga, visando, inclusive, grandes áreas arborizadas e faixas non aedificandi de 3,00 metros nas testadas dos lotes propostos, lotes estes com variações de área entre 300,00 a 450,00 m². O resultado foi um número menor de lotes com preços acima daqueles para a habitação de interesse social. Segundo pesquisa com proprietários de terrenos e imobiliária (nov. /2016) atualmente o lote com aproximadamente 340 m² chega hoje a um valor variável entre R\$160.000,00 e R\$180.000,00 (pesquisa com proprietários de terrenos/2016).

No caso do loteamento Residencial Jardim dos Ipês, legalmente implantado em uma ZEIS, tanto o padrão do parcelamento do solo, quanto às características das habitações ali instaladas, com lotes que variam entre de 300 m² a 450 m² e áreas ajardinadas formando alamedas e que não se alinham aos padrões das camadas populares estabelecidas nas áreas vizinhas ao loteamento que acomoda no entorno imediato conjuntos habitacionais como se observa na imagem abaixo.



Figura 5 - Imagem de satélite do Loteamento (destaque em vermelho) e o Conjunto Habitacional presente no entorno imediato (destaque em amarelo)

Fonte: Google Earth-Pró (2016). Intervenção: Aatoria /2015-2016

A conformação do Loteamento Jardim dos Ipês como ZEIS no espaço intraurbano de Votuporanga é um nítido caso do processo de “elitização” das ZEIS no município. Extrai-se disso que, a classe média se instala e usufrui deste espaço, numa conformação que se divide numa estrutura dupla onde, na superfície contempla-se uma paisagem elitizada, formada por um conjunto arquitetônico que reúne padrões que só a reconhecida “classe média” pode dispor, mas, por outro, assentadas em terras que estão distantes de atenderem ao especial interesse.

Assim a implantação do Jardim dos Ipês marcou o fim do período de “preconceito” dos empreendedores em relação às ZEIS, pois mesmo tratando-se de uma demarcação por esse instrumento, através do zoneamento do PDM-1996, percebeu-se a possibilidade de implantar um empreendimento com um desenho urbano diferenciado, hoje o mais agradável e bonito da cidade, com lotes com áreas médias muito superiores àquelas oferecidas pelo mercado imobiliário local naquele momento.

Aproveitou-se aqui também outro caso utilizado para comprovação da hipótese no processo da dissertação aqui tratado como “conjunto de loteamento em ZEIS”, que reúne os Loteamentos Vila

Residencial Bortoloti; Vila Residencial Morini II e Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso, localizados na zona norte da cidade, onde atualmente toda a área analisada está ocupada por unidades unifamiliares de padrão alto ou médio alto, exatamente como se configuram outros bairros tradicionais da Zona Sul⁴, ocupado entre as décadas de 1950 até 1970, que durante muito tempo se configurou como tradicional reduto dos mais ricos.



Figura 6 - Imagens dos Loteamentos Vila Residencial Bortoloti; Vila Residencial Morini II e Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso.

Fonte: Aatoria, 2012 a 2016.

Para efeito deste trabalho, adotou-se um ainda um novo estudo de caso. Para isso, a pesquisa de campo foi retomada para comprovar que o “ritual” de ocupação das ZEIS pela “classe média” ainda continua em bairros inteiros, recentemente ocupados, como é o caso do loteamento Parque Cidade Jardim I, implantado no ano de 2014, ainda em processo de ocupação mas que no entanto mostra edificações de padrão que esta distante daquele que atende ao especial interesse social.

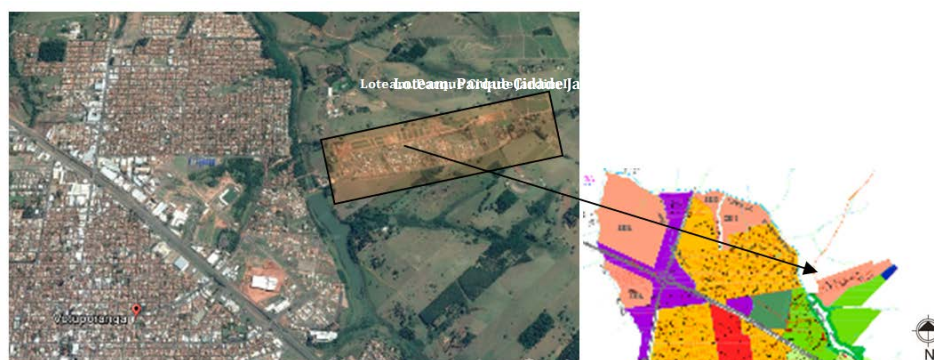


Figura 7 - Localização e zoneamento (ZEIS-áreas em rosa no mapa) - Parque Cidade Jardim I

⁴Como é o caso do Bairro Marão que será tratado como método comparativo mais adiante.

Fonte: Google Earth e PMV (2012)



Figura 8 - Residências -Parque Cidade jardim I

Fonte: Aatoria-Nov/2016

O preço da terra urbana é orientado pelas articulações que reúnem ações de vários agentes ligados ao setor imobiliário, inclusive o Estado, que acaba contribuindo para a consolidação de uma estrutura elitizada sobre as ZEIS e orientando a dissolução de territórios populares, transformando as ZEIS em terras pouco acessíveis para a população de baixa renda no município.

POR UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS ZEIS EM VOTUPORANGA

Com base nas análises dos três casos aqui eleitos, e a partir do método comparativo, adotou-se dois casos extremos para realização da comparação dos valores dos imóveis: o primeiro caso a se comparar é um bairro tradicionalmente considerado como uma das áreas mais “caras” da cidade, observando-se que durante muitos anos o Bairro Marão, foi o principal loteamento para onde se dirigiram as classes médias altas e os mais ricos da cidade. Em 1996 o loteamento foi gravado como Zona Estritamente Residencial - ZER - pela Lei nº 2830, a mesma que grava as primeiras ZEIS em Votuporanga.

A ZER, aqui analisada, representa aquela área da cidade com o foco “de interesse da classe dominante” (VILLAÇA, 2001, p. 344), cujo padrão construtivo em nada se difere daquele que vem sendo adotado nas ZEIS no município. Outro caso, antagônico a este, é o Conjunto Habitacional Votuporanga Sonho Meu (Conjunto Habitacional Votuporanga J), resultante do projeto do desfavelamento do núcleo ou favela Ipiranga (formada no município no final da década de 1960), aqui adotado como área de menor valor no município, implantado em área gravada como ZREIS - Zona Residencial especial de interesse social, as quais são:

[...] “zonas residenciais onde devem predominar conjuntos habitacionais horizontais, podendo admitir comércio varejista e serviços de âmbito local, micro indústrias, indústrias leves e oficinas que não causem incômodo à vizinhança” (Lei n 2830/1996, Cap. III, Seção I, Art. 8º).

Mesmo permitindo outros usos, a área não desenvolve sequer equipamentos públicos previstos na implantação do loteamento.



Figura 9 - Imagem das fachadas das residências do Bairro Marão e Conj. Habitacional Votuporanga J “Sonho meu”-Autoria/2015-2016

O método comparativo dos valores entre 2011 e 2016 para o caso do Conj. Habitacional Votuporanga J “Sonho meu”, quando comparado com Bairro Marão; sugere que há uma variação considerável entre o maior e menor valor e ao contrário do que ocorre os estudos de caso aqui analisados, o Conjunto Habitacional Votuporanga J “Sonho meu”, sofreu desvalorização, segundo observa-se na tabela abaixo:

Quadro 1 - análise de comparativo de valores nos casos analisados

Bairros Comparados	Loteamento	Localização	Valores –Variação de 2011 a 2014	Valores em 2016
	CASO COMPARATIVO: Bairro Marão Área tradicionalmente mais valorizada da cidade) - ZER	Sul	R\$ 129,00 a 215,00	R\$ 195,09 a R\$ 243,86
	CASO COMPARATIVO: Conjunto Habitacional Votuporanga J - “Sonho Meu” -ZREIS	Sudoeste	R\$ 21,51 a 32,25	R\$ 19,61
	ESTUDO DE CASO: Jardim dos Ipês ZEIS	Sudeste	R\$ 150,51 em todas as faces de quadra	R\$ 136,50 em todas as faces de quadra
	ESTUDO DE CASO - Conjunto de loteamentos I em ZEIS-Vila Residencial Bortoloti, Vila Residencial Ramalho Matta, Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso, Vila Residencial Morini II	Norte	R\$ 112, e R\$ 215,00	R\$ 243,00 R\$ a 136,00
	ESTUDO DE CASO -Parque Cidade Jardim I ZEIS	Nordeste	Sem lançamento	R\$ 123,00
	O centro é considerado aqui a área compreendida pelo Patrimônio Velho: R\$ 268,00 a 1075,00			-----

Fonte: Analisados a partir da PGV 2011 a 2016 – Autoria /2015- atualizado em novembro/2016. (Req. 15.046/2016)

Uma queda no valor venal do imóvel também pode ser observada para o caso do loteamento Jardim dos Ipês, contudo, o valor de mercado do imóvel entre os anos de 2012 e 2016, aumentou consideravelmente. De acordo com o corretor de imóveis da imobiliária do loteamento (Imobilar), os primeiros lotes foram colocados à venda em 2006, com área estimada em 300,00m² pelo valor de R\$ 23.000,00. Em 2012, um lote com a mesma superfície foi comercializado por R\$ 124.000,00. Conforme já mencionado acima, atualmente os lotes variam entre R\$160.000,00 e R\$180.000,00.

Em relação ao conjunto de loteamento em ZEIS e no Parque Cidade Jardim I os imóveis tiveram respectivamente aumento do valor venal e atribuição de valores ao passar de gleba rural para loteamento urbano, consequentemente se valorizando.

O mapa abaixo mostra a localização dos casos analisados e dos casos eleitos para o método comparativo.

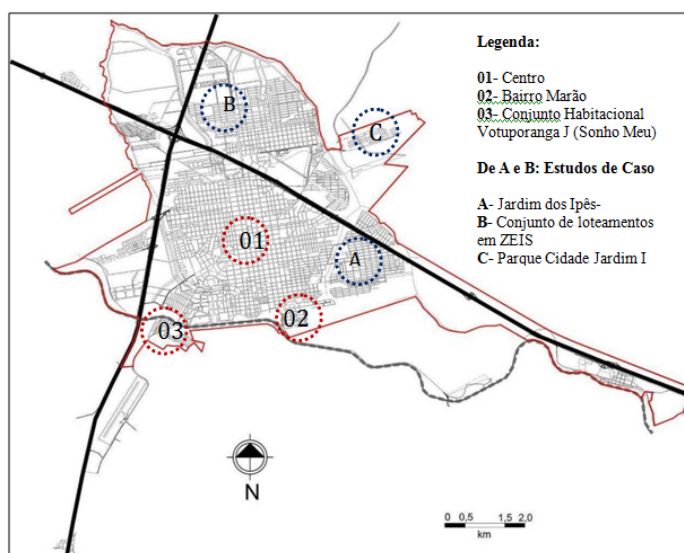


Figura 10 - Mapa de localização das áreas comparadas e estudos de caso

Fonte: Elaboração própria a partir do mapa da Cidade /2016- PMV

Em observância aos valores venais fixados nas áreas comparadas em ZER, ZREIS e nas ZEIS, levando em conta os menores e maiores valores identificados, percebeu que a diferença é mínima, em alguns casos até se equiparando, contudo, a grande diferença é observada quando se analisa o valor de mercado dentro de áreas demarcadas como ZEIS.

Não seria adequado afirmar que as ZEIS em Votuporanga contribuíram para fixação de territórios populares. A partir das análises, é importante sim reafirmar que os resultados deste trabalho, bem como os resultados das pesquisas realizadas entre 2012 e 2014 têm mostrado que a delimitação das ZEIS pouco, ou quase nada, direcionou políticas e investimentos do governo local ao fomento da habitação de interesse social ainda que administração tenha se mostrado respeitosa em relação ao estímulo da produção de lotes urbanizados disponíveis às camadas populares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, ainda se configure numa breve retomada dos apontamentos da forma como as ZEIS vem sendo osquestrada a partir do processo capitalista de reprodução do espaço urbano, não esgota o aprofundamento dos estudos e investigação de como este zoneamento tem sido utilizado não apenas em Votuporanga, mas no território nacional. A cidade na sua totalidade, enquanto mercadoria evidencia fragmentos de lugares os quais são essencialmente os verdadeiros objetos de investimentos para capitalistas com o objetivo de aumentarem lucros, rendas e juros. A ZEIS, na maneira como vem sendo utilizada, se configura como fragmento de cidade quando passaram de motor da ação governamental, que deveria corresponder ao interesse das camadas de baixa renda, para atender as demandas de mercado da classe média.

A cidade é um construto essencialmente mercantil e financiável, produto capitalizado, em constante transformação que prima pela valorização, onde o planejamento urbano se tornou meramente palco de negócios e onde o capital tudo transforma conforme o interesse de quem o controla. Seguindo esta lógica, as constantes alterações do perímetro urbano têm sido campo fértil para a reprodução das ZEIS em Votuporanga cuja operação no município tem ocorrido como fronteira de expansão do capital imobiliário.

Em Votuporanga, historicamente, o PDI-1971 e a Lei n. 6.766/1979 foram marcos importantes na introdução das normas e procedimentos que serviram para organizar administrativamente os processos de implantação de loteamentos e da expansão urbana. Mas foi apenas em 1996, com o PDM-1996, que foram introduzidos novos conceitos de zoneamento com um maior detalhamento dos princípios de intervenção no mercado imobiliário inerentes ao planejamento urbano como campo de conhecimento e atuação técnico-administrativa. Foi o início da regulamentação dos princípios que seriam a posteriori consagrados pelo Estatuto da Cidade.

Nesse momento a cidade vivia os efeitos de um crescimento industrial vigoroso iniciado nas duas décadas anteriores expandindo-se vertiginosamente em direção a faixa norte do perímetro antigo definido como limite 'intransponível' pelo PDI-1971. Em 2007, o Plano Diretor Participativo (PDP) introduziu os instrumentos do Estatuto da Cidade, mas deixou as regulamentações para serem feitas posteriormente que ainda hoje não foram regulamentadas, com fato semelhante para a questão da demarcação das ZEIS que, embora previstas pelo PDP/2007, eram qualificadas na Lei como "Zonas sem delimitação específica". Além disso, o Plano atuou de forma quase desastrosa no zoneamento por não detalhá-lo e permitir o zoneamento anterior provocando uma duplicidade de ordenamento do solo, ao deixar em uso as duas Leis de Zoneamento.

Nesse momento a cidade já era território de um forte crescimento do capital imobiliário e de competições por seus espaços e localizações numa lógica que segundo Abramo (1999), "regula o mercado de terras no Brasil".

As ZEIS foram gravadas apenas anos mais tarde, em 2012, mas não fortaleceram os investimentos para HIS nem HMP (salvo o exemplo do Conjunto Habitacional Monte Verde), nem tampouco contribuíram para a redução da especulação imobiliária e a conseqüente diminuição de seu preço nem no médio e nem a longos prazos. Ao contrário, as ZEIS passaram a incorporar uma valorização que permeia seu processo de implantação estruturada pelo processo de mercantilização. Com o passar do tempo, nem se percebe que ali originalmente era um lugar disponibilizado para o interesse social, pois o que se tem é uma paisagem que se mescla, combinando as representações dos valores das várias origens socioeconômicas dos indivíduos que nela habitam e daqueles que nelas tem interesse monetário de troca ou venda.

Segundo Gatti (2015), ao analisar o caso da ZEIS 3 em São Paulo, observa que o Programa Local Social que possui grande potencial para atender a população mais vulnerável e impedir que os subsídios públicos sejam transferidos para o mercado e consecutivamente para as faixas de renda mais altas, permanece sem investimentos, e a ineficácia da produção habitacional em “garantir não apenas o acesso, mas a permanência dos pobres em áreas bem localizadas, permanece inalterada”. Gatti (2015 p. 5)

No caso de Diadema (Dualde 2009), o preço do solo urbanizado no interior das áreas especiais de interesse social, tendeu a elevar-se em todo o território municipal e nas áreas com melhor localização tendeu a ser mais elevado que aquele praticado pelo mercado formal. O subsídio destinado à população de baixa renda acaba beneficiando especialmente a classe média, através da venda das habitações. Esta é a lógica que orquestra o mercado de terras no Brasil.

No caso de Votuporanga, podemos concluir as análises reforçando que as ZEIS não contribuíram para a conquista ou permanência de territórios populares, especialmente por serem instituídas em áreas de intensa pressão imobiliária da cidade, no tempo e nas formas já descritas. A ZEIS, originalmente criada para suprimir a especulação com o solo, agora tem se mostrado como um meio de processá-la, em favor do capital imobiliário.

Possuir glebas gravadas como ZEIS representa garantia de benefícios de venda rápida, e também agilidade nos trâmites dentro dos parâmetros legais propostos para as ZEIS. A maleabilidade de alguns padrões em áreas de interesse social tem atraído investidores da iniciativa privada que tomam partido destas permissividades e alavancar seus lucros.

Para Santos (2009), os locais de interesse na cidade são variáveis e se alteram à medida que a história vai se fazendo, contudo, “a localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo” (SANTOS, 2007, p. 141). É certo que, nos casos aqui tratados, não são amparados, ou pelo menos não se fazem amparar por “[...] leis, que viabilizam a concretização das aspirações populares [...]”. (MELLO, 1929, p. 5).

Buscou-se enfim analisar, ainda que de forma breve, o desenrolar das lógicas capitalistas e administrativas que redundam sobre a forma da reprodução da cidade, onde se buscou respectivamente compreender os efeitos da dinâmica imobiliária e o papel do Estado, na escala local, neste processo.

As análises se voltam para a compreensão acerca das formas de manuseio das ZEIS, abordando as formas de centralização do poder político e de decisão sobre as formas de reprodução do espaço urbano concentrada, sobretudo, nas mãos dos empreendedores imobiliários que absorvem grande parte das glebas urbanizadas e urbanizáveis do município e as reproduzem dentro do espaço intraurbano, orquestradas a princípio pelo discurso do déficit habitacional no município, desencadeando um processo que se mescla entre oferta e procura: necessidade real de moradia e desejo articulado de fazer prosperar o capital imobiliário.

Estas glebas são, comumente, aquelas reservadas ao “especial interesse social”, constituindo assim, um quadro nitidamente favorável aos procedimentos especulativos e à reprodução do capital, que fortalece verticalmente a difusão do mercado das terras, seja na forma de elementos edificadas ou ainda na forma de parcelamento do solo, impulsionada como motor de expansão urbana.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, n. 3 (especial), p. 47-70, dez. 1999.
- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. AEIS em Diadema 10 anos: a propriedade cumprindo a sua função social. **VIII - Seminário de história da cidade e do urbanismo Niteroi-RJ**, 2004. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/baltrusis_aeis_diadema.pdf>. Acesso em: 15 set. 2014.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2004.
- CUCATO, J. A. **As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP. Contradições no zoneamento de Interesse social. (ZEIS), 1996-2012**. 2015. 431f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos. 2015.
- DUALDE, Ricardo. **A utilização da renda fundiária no financiamento das cidades brasileiras**. 2009. 183f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2009.
- GATTI, Simone F. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 03 como instrumento para manutenção para população de baixa renda em áreas centrais- O caso da ZEIS 03 C 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz**. Universidade de São Paulo São Paulo, 2015.
- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: USP, 1993.
- KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- _____. **La Revolucion Urbana**. Madrid. Alianza Editorial, 1983.
- LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. Tradução: Cely Arena. São Paulo: USP, 2001.
- LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MARX, Karl. **Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política**. Buenos Aires, Siglo XXI, 2001.
- MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo. EDUSP/FUPAM, 2010. p. 169-244.
- MELLO, Diogo Lordello; MODESTO, Hélio. Mentalidade do Planejamento no Brasil. In: IBAM. **Leituras de Planejamento e Urbanismo**. Rio de Janeiro: IBAM, 1965, p. 47-61.
- OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista o onotorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. O Estado e o Urbano. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, p. 36-54, 1982.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel, 1999.

_____. **A guerra dos Lugares.** São Paulo, Boitempo, 2015.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO L., RUFINO, M. B.C. (Org). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** 5. ed. São Paulo: USP, 2012.

_____. **O Espaço do cidadão.** 7. ed. São Paulo: USP, 2007.

_____. **Pensando o espaço do homem.** 5. ed. São Paulo: USP, 2009.

SINGER, Paul Israel. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife.** São Paulo: Nacional/USP, 1968.

_____. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Omega, 1979. v. 1.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización capitalista.** México: Edicol, 1979.

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intraurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2001.