

Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS

Ana Lucia Ancona

Introdução

O objetivo deste texto é contribuir para o processo de implementação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, mediante orientações e apoio aos municípios e movimentos sociais, visando à criação, regulamentação e aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Prevista no Estatuto da Cidade e contemplada em 80% dos Planos Diretores aprovados até 2008, de acordo com a pesquisa nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, a instituição de ZEIS ganhou centralidade junto às políticas urbanas e habitacionais com a retomada dos investimentos federais em habitação, especialmente a partir do lançamento do PAC Urbanização de Favelas em 2007 e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, em março de 2009.

Tendo como objetivos básicos estabelecer normas urbanísticas especiais para a regularização fundiária de assentamentos precários, bem como ampliar a oferta de solo urbano, com infraestrutura e integrado à cidade, para a produção habitacional de interesse social, as ZEIS podem oferecer respostas estruturais para potencializar os resultados e garantir a sustentabilidade de tais programas, que operam com recursos subsidiados, provenientes dos orçamentos da União, Estados e Municípios.

O texto encontra-se organizado em quatro partes. Na primeira parte foi feita uma apresentação das ZEIS, incluindo um breve histórico de suas origens, o marco legal que preside a aplicação do instrumento e seus objetivos. A segunda parte aborda as ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários, contemplando referências à Política Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários, bem como um roteiro das principais etapas e procedimentos a serem seguidos na regulamentação e implementação das ZEIS. A terceira parte aborda as ZEIS de vazios, com orientações básicas sobre o seu funcionamento e regulamentação. A quarta parte se baseia em análise preliminar dos relatórios estaduais de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, elaborados pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores

Participativos, e, a partir desses resultados, busca apontar as principais lacunas que deverão ser preenchidas – tanto ao nível das legislações urbanísticas, quanto da capacidade institucional dos municípios -, para que as ZEIS possam produzir resultados efetivos.

Destacamos que grande parte do conteúdo deste texto se baseia no *Guia para Delimitação e Regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos*, cuja publicação está sendo preparada pela Secretaria Nacional de Habitação/MCidades, visando incentivar a aplicação do instrumento pelos municípios. Agradecemos à SNH/MCidades pela oportunidade que nos foi proporcionada de elaborar o texto do *Guia para ZEIS de Vazios*, e pela possibilidade de aproveitar alguns dos seus conteúdos neste texto sobre ZEIS, que preparamos para os *Cadernos de Implementação do Estatuto da Cidade*.

1. O que são ZEIS e como surgiram

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem importante instrumento de política urbana, fundiária e habitacional, incluído no Estatuto da Cidade como instituto jurídico e político (art. 4º, V, f) e definido pela Lei Federal nº 11.977 de 2009¹ como: *“parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”* (art. 47,V).

De acordo com a definição, as ZEIS podem abranger glebas, terrenos e edifícios vazios, sub-utilizados ou não utilizados, adequados à produção de novas unidades habitacionais de interesse social, bem como áreas ocupadas pelos diversos tipos de assentamentos informais e precários, tais como favelas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares.

Entre seus objetivos básicos, podemos destacar:

¹ A lei nº 11.977/09, que estabeleceu as normas básicas do Programa Minha Casa Minha Vida, também contemplou importantes avanços jurídicos para a política nacional de integração urbana de assentamentos precários, mediante regulamentação da regularização fundiária de interesse social, definição das ZEIS e de condições para sua aplicação.

- ✓ Viabilizar a recuperação urbanística e regularização fundiária de assentamentos precários, respeitando as características das ocupações e minimizando remoções e reassentamentos, mediante a delimitação de zonas urbanas onde vigoram regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;
- ✓ Garantir a oferta de terra urbana, bem dotada de infraestrutura, equipamentos e transporte público, para a produção de habitação de interesse social (HIS);
- ✓ Contribuir para a permanência das famílias de baixa renda, beneficiadas por programas habitacionais subsidiados com recursos públicos, nas áreas urbanizadas e novas moradias produzidas com tais recursos.

O reconhecimento das ZEIS como instrumento de política urbana e habitacional, inscrito na nova ordem jurídico-urbanística do país, é um resultado do processo de lutas sociais e reorganização dos movimentos de moradia que teve início na década de 80, durante a redemocratização. Naquele período, num contexto de grande mobilização popular, deu-se a articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana, cuja principal bandeira de luta – o direito à cidade – abrangia uma pauta de reivindicações fortemente marcada por questões fundiárias, entre as quais se destacam: a adoção de medidas contra a especulação imobiliária, visando garantir o acesso à terra urbana para a população de baixa renda; bem como o reconhecimento do direito à posse da terra e à regularização fundiária, para os moradores de favelas e loteamentos irregulares de periferia.

Em relação aos municípios, tais reivindicações entraram em ressonância com o aumento das demandas por novas moradias e infraestrutura urbana, agravado pelo crescimento demográfico das cidades, falência do sistema BNH/SFH e pela própria crise econômica dos anos 80 e 90, levando os governos locais à busca de soluções alternativas à construção de grandes conjuntos habitacionais e aos programas de remoção de favelas, implementados na década de 70. A urbanização de favelas começou a ganhar espaço na agenda das políticas públicas municipais, habitacionais e urbanas, demandando uma abordagem que acomodasse tais intervenções no ordenamento jurídico-urbanístico vigente.

Nesse contexto deu-se a criação da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983, delimitando áreas urbanas “caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde

são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”². A iniciativa de Recife foi seguida de perto por Belo Horizonte, que aprovou, em 1985, a inclusão do “Setor Especial 4” no zoneamento do município, visando possibilitar a urbanização e regularização jurídica das “favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do 1.º semestre de 1981”³.

Em ambos os casos, o fundamento para a adoção dos referidos parâmetros especiais de urbanização era a Lei Federal nº 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano e faculta aos municípios a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas de urbanização específica ou destinadas a conjuntos habitacionais de interesse social (artigo 4º, II).

A aplicação das ZEIS de Recife somente foi regulamentada em 1987 pela lei dos “Planos de Regularização das ZEIS – PREZEIS”. A lei dos PREZEIS⁴ foi elaborada com ampla participação social, sob a liderança de Dom Helder Câmara, pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife⁵. Os conteúdos desse regulamento, incluindo a forma de regularização das áreas ocupadas – por meio da concessão gratuita do direito real de uso e da assessoria técnica para as ações de usucapião – e o modelo de participação da população, por meio da criação, em cada favela, de uma Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL), se transformaram em referência para todo o país, inspirando iniciativas de diversas prefeituras e as lutas do movimento de moradia, que se dirigiram à criação de ZEIS para viabilizar a urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por assentamentos precários.

Paralelamente, o acesso à terra bem localizada e dotada de infraestrutura urbana continuava restrito aos empreendimentos do mercado formal dirigidos às famílias de maior renda, enquanto a aplicação do princípio da função social da propriedade aguardava a regulamentação do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal. Nesse marco, as tentativas de aprovação de um novo tipo de ZEIS – em vazios urbanos,

² - Recife, Prefeitura. Lei Municipal nº 14.511/83, artigo 14, II.

³ - Belo Horizonte, Prefeitura. Lei Municipal nº 3.995/85, artigo 1º.

⁴ - Recife, Prefeitura. Lei Municipal nº 14.947/87.

⁵ - Miranda, Livia e Moraes, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), *in* Cardoso, Adauto L. (coord.) *Habituação Social nas Metrópoles Brasileiras*. Programa Habitare, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

visando destinar terra adequada para a construção de novas moradias populares – encontravam forte resistência de grupos conservadores.

O primeiro caso bem-sucedido de criação e implementação de ZEIS em áreas vazias, anterior à aprovação do Estatuto da Cidade, aconteceu em Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, numa conjuntura especialmente favorável a conquistas no campo da política urbana, definida pela presença de um movimento de moradia bem organizado e aguerrido, bem como pela liderança de um governo local fortemente comprometido com o enfrentamento das questões socioterritoriais do município. Em 1994, o Plano Diretor aprovou a delimitação de terrenos particulares, não edificadas, como Área Especial de Interesse Social – AEIS, do tipo 1, e definiu tais perímetros como “terrenos não edificadas, sub-utilizados ou não utilizados, necessários à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social”. As áreas já ocupadas por assentamentos precários foram delimitadas como AEIS 2. Em 1996, a lei de uso do solo estabeleceu a vinculação de 80% da área de cada terreno em AEIS 1 ao uso habitacional de interesse social. A importância das AEIS 1 para a solução dos problemas habitacionais de Diadema pode ser aferida por vários indicadores: (i) com raras exceções, todos os terrenos demarcados como AEIS 1, em 1994, foram utilizados para empreendimentos de HIS; (ii) tanto o novo Plano Diretor, aprovado em 2002, quanto a sua revisão, em 2008, aprovaram perímetros de AEIS 1, definindo um novo estoque de áreas que já se encontra praticamente esgotado; e (iii) a prefeitura está preparando uma nova proposta de delimitação de AEIS 1 para envio à Câmara em 2009.

A primeira referência às ZEIS na legislação urbana do âmbito federal surgiu em 1999, pela Lei Federal nº 9.785/99, que introduziu alterações na Lei nº 6.766/79. Ao estabelecer requisitos de infraestrutura básica para a aprovação de loteamentos urbanos, a Lei nº 9.785/99 definiu uma redução de tais exigências para o caso de “parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social - ZHIS” (artigo 2º, § 6º).

A partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e inclusão das ZEIS entre os instrumentos de política urbana, elas se tornaram o principal instrumento de política habitacional contemplado pelos Planos Diretores, como veremos nos próximos capítulos deste texto. Com base na experiência das cidades que já vinham implementando as ZEIS, elas foram, na maioria dos casos, classificadas segundo dois tipos básicos: as ZEIS de

áreas ocupadas e as ZEIS de vazios, ainda que a legislação federal não estabeleça tal diferenciação.

Retomando sua definição geral, inserida na Lei Federal nº 11.977/09, temos que as ZEIS são áreas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda, independentemente de tratar-se de áreas previamente ocupadas por assentamentos populares ou de áreas vazias e sub-utilizadas. Por estarem sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, as ZEIS constituem um tipo especial de zoneamento, que deve ser criado por lei municipal de igual hierarquia das leis que instituem as demais zonas utilizadas pela disciplina de uso do solo. As regras específicas devem atender a dois objetivos: (i) a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes; e (ii) a produção de moradias de interesse social, mediante padrões urbanísticos e edílios mais populares - sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna -, bem como a destinação de solo urbano adequado para essa produção.

A forma de operacionalizar o primeiro desses objetivos encontra-se regulamentada na própria Lei nº 11.977/09, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida e dedica seu Capítulo III à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, referindo-se, em especial, sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social, que exige a delimitação das áreas como ZEIS, excetuados os casos de usucapião e de áreas públicas “declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social” (artigo 47, VII). Vale lembrar que a regularização fundiária de assentamentos precários apresenta várias interfaces com a legislação ambiental, ampliando as situações em que as ZEIS são exigidas.

A operacionalização do segundo objetivo se baseia na Lei Federal nº 6.766/79, que estabelece:

- no artigo 2º, uma redução dos itens mínimos de infraestrutura básica exigidos nos parcelamentos do solo urbano, no caso de parcelamentos localizados em zonas declaradas de interesse social (ZEIS), por lei;
- no artigo 4º, a possibilidade de o município adotar parâmetros específicos⁶ para empreendimentos habitacionais de interesse social, independentemente de

⁶ As normas específicas para empreendimentos de HIS poderão flexibilizar e criar estímulos na definição de parâmetros tais como: porcentagem de áreas a serem doadas ao poder público (destinadas ao sistema de circulação, equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres, dentre outros); lote mínimo e máximo; coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabaritos, etc.

estarem em ZEIS, mas condicionados à aprovação por lei municipal, a qual deverá identificar as zonas em que tais parâmetros se aplicam.⁷

- no § 1º do artigo 4º, o esclarecimento que a definição dos usos do solo e respectivos índices de aproveitamento, permitidos em cada zona da cidade, constitui matéria e ser disciplinada por lei municipal.

A partir dessa breve exposição, vimos que a legislação federal, tratando de normas gerais, não diferencia os tipos de ZEIS, deixando aos municípios, a quem compete sua criação e aplicação, a tarefa de decidir sobre as tipologias mais adequadas para as diversas situações encontradas localmente. Por outro lado, considerando que, mesmo nas regras gerais, há especificidades que diferenciam as intervenções de regularização daquelas de promoção de novas unidades de HIS, passaremos a detalhar as providências necessárias para a implementação das ZEIS, segundo uma classificação em dois tipos básicos: ZEIS de áreas ocupadas e ZEIS de vazios.

2- ZEIS de Áreas Ocupadas por Assentamentos Precários

Os assentamentos precários, incluindo cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, favelas e assemelhados, constituem a forma predominante de moradia popular no Brasil. Durante quase um século marcado por acelerado processo de urbanização, a nossa sociedade conviveu com a ausência, insuficiência e inadequação das políticas públicas de habitação e postergou o enfrentamento da questão. Os ônus dessa omissão recaíram sobre os mais pobres e, no final do século XX, as estimativas eram de que cerca de 30% da população brasileira vivia em domicílios inadequados, caracterizados por: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional.

As condições para a reversão de tal quadro começaram a ser construídas no contexto da redemocratização, por meio da mobilização do Movimento Nacional de Reforma Urbana que muito contribuiu para a aprovação do Capítulo de Política Urbana da Constituição

⁷ Cabe destacar que o Projeto de Lei 3.057/00, que trata da revisão da Lei nº 6.766/79 e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, exige a demarcação de ZEIS para qualquer flexibilização das normas de parcelamento do solo que vise à adequação às condições de produção de habitação de interesse social.

Federal e Estatuto da Cidade, consagrando, no Brasil, o direito à cidade entendido 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.”⁸

A implementação sistemática do Estatuto teve início em 2003, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. As ações de urbanização de favelas, que já vinham sendo executadas a partir de iniciativas de governos municipais e estaduais, tornaram-se um dos três eixos básicos da nova Política Nacional de Habitação (PNH)⁹, aprovada em 2004, juntamente com a produção habitacional e a integração entre política habitacional e política de desenvolvimento urbano.

Outro passo fundamental para a consolidação do modelo integrado e participativo de gestão da nova política habitacional foi a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pela Lei nº 11.124 de 2005. A principal função do FNHIS é gerenciar a aplicação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), destinados a subsidiar as ações da política habitacional de interesse social. A destinação dos recursos do FNHIS atende a diretrizes da Política e do Plano Nacional de Habitação, bem como do Conselho das Cidades, e sua aplicação é feita de forma descentralizada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que atendam a diversas condições, destacando-se: constituir Fundo de Habitação; constituir Conselho, que contemple a participação da população e a destinação de 25% das vagas aos representantes dos movimentos populares; possuir Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS; e aderir formalmente ao SNHIS. Entre as modalidades de aplicações previstas pelo FNHIS, está a “urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social”. (Lei nº 11.124/05, art. 11, III).

Em 2007, com a inclusão da urbanização de favelas no eixo de infraestrutura social e urbana do PAC, os recursos do orçamento da União destinados a essas ações, somados aos do FNHIS, atingiram o montante inédito de R\$ 9,7 bilhões, investidos no período 2007/08.

⁸ Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), artigo 2º, I.

⁹ Ver *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades nº 4. MCidades, Brasília, 2006.

A regulamentação da regularização fundiária de interesse social e a definição de ZEIS, pela Lei nº 11.977/09, completaram o marco legal, institucional e orçamentário da política nacional de integração urbana de assentamentos precários, da qual a instituição de ZEIS, pelo Plano Diretor ou lei municipal, constitui instrumento fundamental e estratégico.

O universo dos municípios brasileiros que demandam tais intervenções é bastante amplo. Em 2008, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), elaborada pelo IBGE, um total de 3.554 municípios (64% do total de 5.564 municípios do país), declarou possuir pelo menos um tipo de assentamento precário, considerando os três tipos pesquisados: favelas, cortiços e loteamentos irregulares.

Ao mesmo tempo, sabemos que a concentração dos assentamentos precários - em Regiões Metropolitanas e municípios mais populosos - sinaliza uma prioridade para as ações e conta com estudos mais detalhados sobre o número de domicílios envolvidos. Nesse sentido, destaca-se o estudo *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), por encomenda da SNH e publicado em 2008 pelo MCidades/SNH. Elaborado com base nos dados do Censo Demográfico de 2000, o estudo abrangeu 561 municípios, incluindo todos situados em Regiões Metropolitanas e/ou com população superior a 150.000 habitantes. Neste universo, foram identificados 423 municípios que apresentam assentamentos precários, envolvendo 3.165.086 domicílios.

Por outro lado, de acordo com as duas principais pesquisas de avaliação da Campanha Nacional de apoio à elaboração dos Planos Diretores, que foram coordenadas pelo sistema CONFEA/CREAs e pelo IPPUR/UFRJ, temos, respectivamente, a aferição de que 72,7% de um universo de 1.343 municípios incluíram as ZEIS nos seus PDs ou leis de uso do solo, e há estimativa dessa inclusão por 80% dos municípios pesquisados¹⁰.

Apesar desses resultados que confirmam a centralidade das ZEIS junto às políticas que articulam objetivos habitacionais e de desenvolvimento urbano, sabemos que grande parte dos municípios, que incluíram o instrumento, não contemplaram sua regulamentação de forma a permitir sua efetiva aplicação.

¹⁰ A tabulação dos resultados referentes ao tema, levantados na pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, coordenada pelo IPPUR/UFRJ, não se achava concluída até o término da redação do presente texto.

Para apoiar os municípios na superação dessa lacuna, passaremos a apresentar os principais passos que devem ser seguidos na implementação das ZEIS, salientando inicialmente que tal processo é de total competência dos governos municipais e que, neste âmbito, deverá ser coordenado pelo órgão responsável pela política de habitação e/ou de desenvolvimento urbano, com a participação dos Conselhos e outros órgãos de gestão democrática dessas políticas.

2.1 – Demarcação e Tipos de ZEIS de Áreas Ocupadas

O objetivo central da delimitação de ZEIS em áreas ocupadas por assentamentos precários é viabilizar a integração urbana desses assentamentos, mediante intervenções que articulam: (i) participação da comunidade; (ii) obras de urbanização e recuperação ambiental; (iii) e regularização fundiária do assentamento.

O mapeamento dos assentamentos precários e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) constituem os insumos básicos para a delimitação das ZEIS de áreas ocupadas. Quando o município não dispuser de tal mapeamento ou diagnóstico consolidado no PLHIS, deverá optar por demarcar as ZEIS de forma gradual, sempre com o apoio dos movimentos de moradia, e incluindo as áreas homogêneas que, reconhecidamente, apresentem as seguintes características:

- irregularidade fundiária e urbanística, ou seja, o parcelamento do solo não se encontra inscrito no Registro de Imóveis e o padrão urbanístico (largura e declividade das ruas, tamanho dos lotes, destinação e/ou preservação de áreas públicas, bem como das faixas de proteção de córregos e de áreas ambientalmente frágeis, etc) não atende às exigências estabelecidas pela legislação ambiental e de uso e ocupação do solo;
- ocupadas predominantemente por moradores de baixa renda, ou seja, que apresentem 75% ou mais¹¹ dos domicílios habitados por famílias de até 3 salários mínimos;
- exigem obras de complementação da infraestrutura básica e intervenções para eliminar áreas de risco geológico/geotécnico.

¹¹ O parâmetro de 75% é exemplificativo. Cada município deverá estabelecer localmente essa linha de corte, em função do perfil de renda da sua população.

Complementarmente, cada município deverá estabelecer seus próprios critérios para a criação de ZEIS em áreas ocupadas, considerando:

- localização em área passível de ser urbanizada e incluída no perímetro urbano do município, em função de contiguidade, condições de acesso/mobilidade e possibilidade de extensão das redes de infraestrutura;
- densidade da ocupação, priorizando-se as áreas que já se encontram mais consolidadas e densamente ocupadas;
- tempo de existência do assentamento;
- demanda organizada da população;
- ações de desfazimento baseadas na irregularidade urbanística da ocupação;
- áreas de risco e restrições ambientais.

No caso do assentamento apresentar áreas de risco pontuais ou porções de áreas totalmente inadequadas para ocupação que não comprometam a possibilidade de consolidação da urbanização em parcela significativa do assentamento, não há necessidade de exclusão prévia de tais ocorrências do perímetro da ZEIS, lembrando que o processo de regularização/urbanização não será automático e vai depender da aprovação de um diagnóstico e projeto específico para cada assentamento, no qual será contemplada a destinação adequada (para moradia, equipamentos públicos, sistema viário, áreas verdes, recuperação e preservação ambiental etc) dos diversos tipos de áreas.

A lei de criação das ZEIS deve permitir a perfeita identificação de cada perímetro. Se as ZEIS de áreas ocupadas foram designadas como ZEIS 1, por exemplo, e o município está criando vários perímetros de ZEIS 1, cada um deles deve ter um número ou nome identificador, por exemplo: ZEIS 1 – 01; ZEIS 1 – 02; etc. Ou ainda: ZEIS 1 – Vila da Praia; ZEIS 1 – Paraisópolis; ZEIS 1 – Complexo da Maré; etc.

Definido o sistema de nomenclatura, a lei deve conter a demarcação dos perímetros das ZEIS em dois formatos:

- descrição dos perímetros no texto da lei ou em quadro anexo;
- delimitação dos perímetros em mapa oficial da cidade, preferencialmente digital e georeferenciado.

O principal é que a localização dos perímetros possa ser identificada com a maior exatidão possível. Para tanto, é desejável que os limites das ZEIS coincidam com logradouros públicos, mas essa condição dificilmente pode ser atendida em todas as ZEIS ou na totalidade de cada perímetro. Assim, recomendamos que a descrição dos perímetros seja feita mediante uma sequência de pontos (denominados vértices), localizáveis com base em referências físicas e permanentes, tais como: intersecção da Rua A com a Rua B; intersecção da Rua A com linha de alta-tensão etc. Na falta parcial ou total dessas referências, a descrição do perímetro pode conter vértices identificados por coordenadas, obtidas por meio de GPS ou no mapa georeferenciado. No caso de ZEIS que abrangem um único imóvel ocupado por cortiço em área central, ou um pequeno número destes, pode ser utilizada a identificação no cadastro municipal de contribuintes imobiliários ou a identificação no cartório de registro de imóveis.

Compete também aos municípios decidir pela adoção de uma única tipologia de ZEIS para áreas ocupadas, ou desdobrá-la em mais tipologias, criando, por exemplo, ZEIS de favelas, ZEIS de cortiços, ZEIS de loteamentos irregulares, ou ZEIS de conjuntos habitacionais. O inconveniente desse encaminhamento é a dificuldade que pode haver para identificar o limite entre um tipo e outro, tanto física, quanto conceitualmente. Por exemplo:

- (i) os cortiços, entendidos como domicílios de um cômodo com uso comum de instalações sanitárias, encontram-se cada vez mais difundidos nas periferias, dentro de favelas e de loteamentos irregulares;
- (ii) a situação fundiária, geralmente utilizada para distinguir áreas invadidas (favelas) de áreas ocupadas mediante contrato de compra e venda não registrado (loteamentos), nem sempre é previamente conhecida e existem contratos informais de compra e venda que envolvem áreas griladas ou invadidas em processos anteriores;
- (iii) áreas destinadas a equipamentos públicos como praças, escolas e postos de saúde, em loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, acham-se muitas vezes ocupadas por favelas cujo limite exato não é facilmente identificável.

As vantagens da diferenciação aparecem na perspectiva do município adotar regulamentação específica, para as diferentes situações urbanas que exigem a criação de ZEIS de áreas ocupadas. Nesse sentido:

- (i) áreas centrais, com alta densidade de construções e grande oferta de infraestrutura, que apresentem concentrações de cortiços e de imóveis vazios

e deteriorados, podem ser um modelo de ZEIS no qual o município pode estabelecer coeficientes de aproveitamento mais altos e regras específicas para a reforma e recuperação de imóveis urbanos;

- (ii) áreas razoavelmente homogêneas, com delimitação de lotes e traçado viário regular, mas com situação fundiária irregular e carentes de infraestrutura básica, tais como loteamentos e conjuntos habitacionais, podem ser regulamentadas com parâmetros urbanísticos gerais, balizando o projeto de regularização de cada perímetro;
- (iii) assentamentos em áreas com restrições ambientais, que tenham condições de serem consolidados, podem exigir normas de gestão e uso do solo mais restritivas, visando compatibilizar o uso habitacional com a sustentabilidade ambiental.

De qualquer modo, se o município optar por adotar vários tipos de ZEIS de áreas ocupadas, esse modelo deve ser contemplado na nomenclatura das ZEIS, mencionada acima, e terá rebatimentos na sua regulamentação, que abordaremos em seguida.

2.2 – Regulamentação das ZEIS ocupadas

A lei de criação das ZEIS deve conter uma regulamentação que permita a implementação dos projetos de recuperação urbanística/ambiental e de regularização fundiária e estabeleça condições para a aprovação de novas edificações, rotinas de manutenção e de fiscalização urbana, de forma a superar gradualmente todos os indicadores de precariedade e integrar os assentamentos à cidade legal. Além desse conjunto de aspectos urbanísticos e ambientais, a regulamentação das ZEIS também deverá contemplar mecanismos de participação da população, que serão apresentados na próxima seção deste texto.

Caso a lei de criação das ZEIS (Plano Diretor ou lei de uso do solo) não tenha contemplado tal regulamentação, ela deverá estar contida em lei específica de ZEIS, de igual hierarquia da lei de uso do solo do município.

A primeira parte da regulamentação trata de princípios e diretrizes gerais, de acordo com o Estatuto da Cidade e Lei Federal nº 11.977/09, bem como de conceitos e definições básicas, contemplando, no mínimo:

- os tipos, e respectiva nomenclatura, das ZEIS que foram criadas, com os principais objetivos de cada uma delas;
- a definição de Habitação de Interesse Social (HIS)¹², incluindo a renda máxima das famílias às quais elas se destinam e o tipo ou padrão da moradia, caracterizado, por exemplo: por área útil (mínima de 30m² e máxima de 80m²); número máximo de um banheiro e de uma vaga de garagem;
- conceito de regularização fundiária de interesse social, de acordo com a Lei Federal nº 11.977/09;
- explicitação de que a regularização fundiária dos assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda dependerá da aprovação, pelo órgão municipal competente, de projeto específico de urbanização e regularização fundiária de interesse social, de acordo com a Lei Federal nº 11.977/09.

O segundo passo da regulamentação é a definição das normas e parâmetros urbanísticos aplicáveis nas ZEIS, considerando que elas são um tipo de zona mista, com predominância de uso residencial. Dentre tais parâmetros, destacamos:

- os usos do solo permitidos, incluindo HIS e um mix de usos compatíveis com o uso residencial, tais como: serviços de educação, saúde, esporte, cultura, lazer etc; serviços sociais e serviços públicos em geral; serviços profissionais e técnicos; serviços de hospedagem; oficinas; comércio local e diversificado; associações comunitárias, culturais, esportivas etc;
- os coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo, incluindo condições para outorga onerosa do direito de construir e exceção desta para os usos de HIS e outros que o município desejar incentivar nas ZEIS;
- lote mínimo e máximo;
- restrições ao remembramento de lotes;
- taxa de ocupação máxima dos terrenos;
- taxa de permeabilidade mínima, gabaritos, recuos;
- parâmetros para o sistema viário, incluindo largura mínima e declividade máxima para vias de pedestres, mistas, locais, coletoras, etc;
- parâmetros de acessibilidade para pessoas com necessidades especiais;
- porcentagem de áreas públicas a serem doadas na aprovação de parcelamentos do solo (para áreas verdes, equipamentos públicos e, se for o caso, para HIS);
- diretrizes para a infraestrutura básica;

¹² Mesmo tratando-se de áreas predominantemente ocupadas, as ZEIS devem prever a construção de novas unidades de HIS, em porções que estejam vazias ou para a realocação de famílias.

- tipologias e características dos empreendimentos habitacionais de interesse social.

Observamos que a definição de tais parâmetros deve ser balizada por padrões vigentes nos assentamentos populares de forma a viabilizar, ao mesmo tempo: a ampliação da oferta de moradia digna, regularmente inserida no espaço urbano e atendida por infraestrutura e equipamentos urbanos, bem como a regularização urbanística dos assentamentos precários inseridos em ZEIS. Contudo, em muitos destes casos e especialmente nas grandes favelas, as condições existentes não vão se enquadrar numa regra geral, exigindo aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social mediante regras específicas estabelecidas no Plano de Urbanização de cada assentamento.

O terceiro conjunto de conteúdos da regulamentação das ZEIS de áreas ocupadas diz respeito à elaboração do projeto específico de urbanização e regularização fundiária de interesse social que, de acordo com a Lei Federal nº 11.977/09 (artigos 51 a 55), deverá contemplar:

- diagnóstico da área a ser regularizada, compreendendo: análise urbanística e ambiental (incluindo levantamento planialtimétrico, ocorrências de vegetação e de áreas de preservação, e identificação das áreas de risco); levantamento da situação fundiária; cadastramento dos moradores e análise socioeconômica;
- projeto das intervenções urbanísticas e de recuperação ambiental, abrangendo: identificação dos lotes e unidades habitacionais a serem regularizados; adequação da infraestrutura básica; adequação do sistema viário, de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e articulação com as demais áreas da cidade; eliminação das situações de risco (mediante retaludamentos, estruturas de contenção, intervenções na drenagem fluvial, etc); recuperação ambiental e revegetação de áreas impróprias ao uso habitacional; identificação das moradias a serem realocadas e construção de novas unidades habitacionais, quando necessário; destinação de áreas para equipamentos comunitários;
- projeto de regularização da situação patrimonial, estabelecendo a segurança jurídica da propriedade ou da posse, por meio do registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI): do título judicial obtido por meio de sentença, nos casos de usucapião ou de concessão de uso especial para fins de moradia; do termo administrativo, nos casos de concessão de direito real de uso ou de concessão de uso especial para fins de moradia outorgada pelo Poder Público; da escritura

pública, para os casos de alienação, doação ou concessão de direito de superfície, dentre outros.

- projeto social: estabelecendo as condições necessárias para garantir a participação das famílias nas decisões de projeto e no acompanhamento das obras; contribuindo para a organização da população beneficiada e formação de lideranças; e fomentando o desenvolvimento socioeconômico das comunidades, por meio de ações educativas e programas de qualificação profissional, apoio ao cooperativismo e geração de trabalho e renda.

Considerando os conflitos entre as normas ambientais e os objetivos de garantir a permanência das famílias nas áreas ocupadas por assentamentos precários, a Lei Federal nº 11.977/09 estabeleceu que o município poderá “admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. (artigo 54).

A definição de “área urbana consolidada”, de acordo com a Lei nº 11.977/09¹³, também deverá constar da regulamentação das ZEIS quando os municípios pretenderem usar a disposição referente à regularização em APPs.

Finalmente, a regulamentação deverá abordar as condições para aprovação dos projetos de regularização fundiária de interesse social. Segundo a Lei nº 11.977/09, os municípios que possuírem Conselho e órgão ambiental capacitado, poderão emitir licença integrada de aprovação urbanística e ambiental do projeto (artigo 53, § único), mesmo nos casos em que haja intervenção em APP. Nos demais casos, as intervenções que envolvam APPs deverão ter anuência prévia do órgão estadual competente, de acordo com a Resolução CONAMA nº 369/06.

¹³ Área urbana consolidada é a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (i) drenagem de águas pluviais; (ii) esgotamento sanitário; (iii) abastecimento de água potável; (iv) distribuição de energia elétrica; ou (v) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. (artigo 47, II da Lei Federal nº 11.977/09).

É recomendável que nos municípios que apresentam porções significativas de seus territórios ocupadas por assentamentos precários, seja instituída uma Comissão Especial de Análise e Aprovação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, junto ao órgão competente para a aprovação de edificações e parcelamentos do solo urbano.

2.3 – Participação da População

A lei de criação das ZEIS deve garantir formalmente os mecanismos de participação da população na implementação das ZEIS de áreas ocupadas, mediante a criação de um Grupo Gestor ou Comissão de Acompanhamento para cada ZEIS, com participação dos moradores, poder público, proprietários de terrenos e organizações não governamentais atuantes na região. A instituição dessa Comissão deve, preferencialmente, coincidir com o a fase de diagnóstico da área, garantindo a participação, bem como aprovação pelos moradores, de todas as etapas dos projetos de urbanização e regularização fundiária.

As equipes responsáveis pela implementação do projeto social tem papel fundamental no processo participativo, desde a organização da instância de representação dos moradores, como em todas as etapas do projeto, estabelecendo canais de interlocução entre a comunidade e as demais equipes técnicas. Reuniões com lideranças, oficinas e plenárias deverão assegurar: acesso às informações sobre os projetos - incluindo soluções habitacionais, reassentamentos e realocações, quando for o caso; participação nas decisões e no acompanhamento das obras; condições seguras de convívio da população com as obras; implementação de ações de geração de trabalho e renda, a partir da análise das demandas e do potencial econômico das regiões; fortalecimento do patrimônio social das comunidades; e preparação das comunidades para o uso sustentável das infraestruturas e equipamentos instalados.

O modelo de gestão das ZEIS de Recife, construído nas décadas de 80 e 90 com intensa participação dos movimentos de moradia, constitui referência nacional para a regulamentação dessa participação. O modelo contempla a criação de uma Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) para cada perímetro de ZEIS, com atribuições de formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária. A articulação entre as diversas Comissões cabe a um Fórum Permanente, integrado por representantes de todas as COMULs, poder público municipal, movimentos sociais com atuação no conjunto da cidade, entidades profissionais e de

pesquisa. O Fórum coordena o processo eleitoral das COMULs, além de acompanhar os trabalhos das instâncias técnicas do sistema (Câmaras de urbanização, regularização fundiária, emprego e renda, e meio ambiente). Em torno de 2004, Recife tinha 66 perímetros de ZEIS aprovadas e 36 já tinham COMULs instaladas.¹⁴

3 – ZEIS de Vazios

O principal objetivo das ZEIS de vazios é assegurar a destinação de áreas urbanas, em localizações adequadas e bem servidas de infraestrutura, à produção habitacional de interesse social, considerando a escala do déficit habitacional urbano - estimado em 5,18 milhões de domicílios¹⁵ e concentrado (95,9%) nas famílias de até 5 salários mínimos -, bem como a competência do Plano Diretor, e legislação urbanística dele decorrente, de estabelecer as exigências fundamentais de ordenação do território municipal, visando ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que incluem o direito de todos à moradia digna.

Em outras palavras, as ZEIS de vazios são importante instrumento de viabilização do direito constitucional à moradia, tendo em vista que o acesso ao solo urbano constitui um dos principais gargalos para a efetivação desse direito. O segundo gargalo, que é a dificuldade das famílias de baixa renda arcarem com o custo da própria produção habitacional, começou a ser enfrentado de forma consistente a partir da instituição da política de subsídios para a moradia de interesse social, pelo SNHIS/FNHIS, com base nas diretrizes da nova Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado no início de 2009 - articulando a alocação de R\$ 34 bilhões de recursos do orçamento da União e do FGTS para a produção de novas moradias, sendo R\$ 16 bilhões para subsidiar 400 mil unidades destinadas a famílias de até 3 salários mínimos - representa um impulso inédito para o atendimento das necessidades habitacionais das famílias de menor renda. Ao mesmo tempo, o Programa aumenta a demanda por terra urbanizada e torna ainda mais urgente a implementação de uma política fundiária pelos municípios, com destaque para a criação

¹⁴ MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), in Cardoso, Adauto L. (coord.) *Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras*. Programa Habitar, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

¹⁵ *Déficit Habitacional no Brasil 2007*. MCidades/Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2009.

e operacionalização das ZEIS de vazios, bem como do instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Nesse sentido, vale destacar que a Lei Federal nº 11.977/09, que criou o PMCMV, estabeleceu entre os critérios de prioridade para a obtenção dos recursos do Programa, “a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.”(artigo 3º, § 1, III). Observamos também que, nesse contexto, a criação de ZEIS passou a ser uma demanda do próprio mercado imobiliário.

3.1 – Como funcionam as ZEIS de vazios

As ZEIS de vazios devem abranger áreas urbanas, terrenos e imóveis vazios, sub-utilizados ou não utilizados, adequados para a produção de habitação de interesse social. A escolha dessas áreas e imóveis deve partir do diagnóstico das necessidades habitacionais do município e correspondente demanda por solo urbano, contemplados nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Para os municípios que ainda não desenvolveram tais estudos de forma detalhada, fornecemos um conjunto de critérios que podem balizar a seleção das áreas a serem demarcadas como ZEIS:

- preço da terra compatível com a produção de HIS¹⁶;
- existência de infraestrutura e equipamentos urbanos básicos ou área incluída em projeto de expansão dessas melhorias;
- proximidade de assentamentos precários que demandam remoção de parte ou totalidade das moradias;
- áreas centrais com grande concentração de cortiços e imóveis não utilizados e deteriorados;
- áreas em processo de mudança de uso e/ou que serão beneficiadas com obras e empreendimentos públicos, com tendência de aumento do preço da terra;
- áreas que não tenham restrições ambientais para uso habitacional.

A lei de criação das ZEIS de vazios deve conter a exata delimitação dos seus perímetros, mediante os mesmos procedimentos que já indicamos para as ZEIS de áreas ocupadas, ou seja:

- descrição dos perímetros no texto da lei ou em quadro anexo;

¹⁶ Para aferir o atendimento dessa condição o município pode utilizar a Planta de Valores Imobiliários que serve de base para o lançamento de IPTU.

- delimitação dos perímetros em mapa da cidade, preferencialmente digital e georeferenciado, que deve fazer parte integrante da lei.

O principal conteúdo da lei que institui as ZEIS de vazios é estabelecer a sua vinculação ao uso habitacional de interesse social (HIS). Em outras palavras: a lei deve deixar muito claro que novas edificações e empreendimentos, dentro do perímetro da ZEIS, deverão destinar uma porcentagem da área a ser construída para habitações de interesse social. De acordo com a experiência dos municípios que já aprovaram ZEIS de vazios, a vinculação ao uso habitacional de interesse social varia entre 50% e 80%, podendo ser aplicada:

- à área do terreno, como em Diadema (SP);
- à área passível de ser edificada no terreno, de acordo com o coeficiente de aproveitamento que lhe é atribuído pela legislação urbanística, como em São Paulo (SP) e Taboão da Serra (SP).

Ainda de acordo com o exemplo do município de São Paulo - cujo Plano Diretor¹⁷ criou um estoque significativo de ZEIS na área central da cidade, abrangendo cortiços e edifícios não utilizados e deteriorados, mas também outros tipos de imóveis, com usos permanentes e regulares -, a regulamentação das ZEIS estabeleceu que a destinação predominante para empreendimentos de HIS deverá ser exigida apenas nos imóveis que tenham as seguintes características:

- não edificados ou sub-utilizados¹⁸;
- não utilizados¹⁹;
- ocupados por cortiços e outros assentamentos precários.

Esse tratamento pode ter inúmeras vantagens, entre as quais:

- vincula claramente a destinação, para empreendimentos de HIS, dos imóveis que não estão cumprindo a sua função social, como também daqueles que já são ocupados por moradores de baixa renda;
- garante a mistura de usos, que constitui uma diretriz das políticas de inclusão social e reforma urbana;
- desestimula a demolição de imóveis antigos;

¹⁷ São Paulo, Prefeitura. Lei Municipal nº 13.885/04.

¹⁸ Definidos como aqueles onde o coeficiente de aproveitamento não atinge o mínimo definido para a ZEIS.

¹⁹ Definidos como aqueles que tenham 80% da área construída desocupada há mais de 5 anos.

- garante que, em programas de renovação urbana, sejam oferecidas habitações de interesse social em proporção no mínimo igual, e provavelmente maior, do que as unidades em cortiços preexistentes;
- evita que, após a regularização dos assentamentos precários, as áreas regularizadas e revalorizadas sejam vendidas para empreendimentos voltados a demandas mais rentáveis, mantendo-as vinculadas ao uso habitacional de interesse social.

Finalmente, a implementação das ZEIS de vazios exige a definição de habitação de interesse social (HIS), bem como das normas e parâmetros urbanísticos para a aprovação de novas edificações e empreendimentos em tais zonas. Essas questões já foram abordadas neste texto, quando tratamos da regulamentação das ZEIS de áreas ocupadas.

Com relação à definição de HIS, destacamos que a identificação das famílias beneficiárias dos empreendimentos de HIS em ZEIS, segundo a faixa de renda, deve ser adequada às peculiaridades de cada município, de acordo com o perfil do déficit habitacional. As HIS também podem ser definidas segundo o valor máximo para comercialização da unidade habitacional, devendo, neste caso, adequar-se ao desenho dos programas habitacionais que contam com subsídios governamentais, com destaque para as regras do PMCMV.

Quanto à definição das regras de uso e ocupação do solo nas ZEIS de vazios, trata-se de estabelecer os mesmos tipos de parâmetros que já foram mencionados para o caso de ZEIS de áreas ocupadas: usos permitidos (complementares ao de HIS); coeficientes de aproveitamento (mínimo e máximo); taxas de ocupação e de permeabilidade; gabaritos, recuos; e condições para o parcelamento do solo. Considerando que as ZEIS de vazios deverão ser inscritas em áreas centrais (já consolidadas) ou em terrenos vazios inseridos na cidade formal, recomendamos que as normas mais flexíveis (indicadas para as ZEIS ocupadas) devem aplicar-se apenas nos empreendimentos de HIS.

Lembramos que as ZEIS de vazios podem abranger tanto áreas públicas quanto particulares, e que os empreendimentos de HIS poderão ser promovidos por agentes públicos, cooperativas e entidades de moradores, ou qualquer outro tipo de agente privado, desde que respeitadas as normas estabelecidas para a zona, em especial quanto

à destinação de unidades habitacionais para HIS, de acordo com a sua definição pelo município.

Para estimular a viabilização de empreendimentos habitacionais em ZEIS é importante a sua articulação com outros instrumentos de política urbana, como veremos a seguir.

3. 2 - Articulação das ZEIS com outros instrumentos do Estatuto da Cidade

A articulação das ZEIS de vazios com outros instrumentos de política urbana, adotados no Plano Diretor do município, é altamente recomendável, visando potencializar os resultados das ZEIS. Essa articulação também deve ser prevista no Plano Diretor e visa a dois objetivos: por um lado, criar incentivos, estabelecendo um equilíbrio entre o interesse social e o interesse dos proprietários dos imóveis abrangidos; por outro lado, trata-se de exigir o uso social da propriedade, evitando que proprietários contrários à inclusão de seus imóveis em ZEIS atuem no sentido de manter tais imóveis vazios, aguardando uma conjuntura favorável que lhes propicie a revogação da lei que os atingiu.

Nos limites deste texto, não vamos detalhar como se dá a operacionalização dos mecanismos de incentivo²⁰ e nos limitaremos a citá-los, com breve comentário:

- **transferência de potencial construtivo:** poderá ser facultada ao proprietário que doar seu imóvel em ZEIS ao poder público, recebendo em troca autorização para vender o potencial construtivo do mesmo imóvel, eventualmente acrescido de um bônus;
- **operação urbana consorciada:** oferece várias possibilidades, entre elas a desapropriação do imóvel em ZEIS, mediante pagamento em CEPACs²¹ ou em benefícios urbanísticos a serem usados em outros imóveis situados dentro do mesmo perímetro no qual está localizada a ZEIS;
- **consórcio imobiliário:** previsto no artigo 46 do Estatuto da Cidade, como forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere o seu imóvel ao poder público municipal e, após a realização

²⁰ Sobre a aplicação de incentivos nas ZEIS de vazios, mediante articulação com instrumentos de política urbana, recomendamos a leitura do *Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos*. MCidades/SNH, Brasília (no prelo).

²¹ Certificado de Potencial Construtivo Adicional, previstos no artigo 34 do Estatuto da Cidade.

das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas;

- **outorga onerosa do direito de construir:** funciona tanto no sentido de destinar, para a produção de HIS, recursos arrecadados com a outorga onerosa, quanto de isentar os empreendimentos de HIS de tal pagamento.

Quanto aos instrumentos de exigência da função social da propriedade, salientamos que as ZEIS de vazios devem ser entendidas como áreas preferenciais para a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), bem como do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, considerando: por um lado, que elas foram demarcadas justamente por não estarem cumprindo a sua função social, sendo necessárias e adequadas para o uso habitacional de interesse social; e, por outro lado, a centralidade e urgência de medidas que facilitem as condições de acesso à terra urbana, para viabilizar respostas mais efetivas às necessidades habitacionais dos municípios. Lembramos que o PEUC também deve incidir nas ZEIS que abrangem edifícios vagos, abandonados e não habitados, incluídos na categoria de “solo urbano não utilizado”.

Outros instrumentos que se articulam positivamente com as ZEIS de vazios são o direito de preempção e a própria desapropriação por interesse social. O direito de preempção, conforme regulamentado no Estatuto da Cidade (artigos 26 a 28), confere ao poder público municipal a preferência na aquisição de imóvel urbano que esteja sendo comercializado entre particulares, quando a municipalidade necessitar de áreas para execução de projetos habitacionais de interesse social e constituição de reserva fundiária, entre outras finalidades. A desapropriação é um procedimento pelo qual o poder público pode adquirir o domínio de uma propriedade particular, mediante prévia indenização ao proprietário. A disponibilidade de recursos orçamentários é um sério entrave à aplicação da desapropriação, o qual pode ser minimizado mediante a instituição de ZEIS de vazios, na medida em que o instrumento permite a constituição de reserva de terras destinadas à produção de HIS. A articulação com o direito de preempção reforça tal objetivo.

4 – Considerações Finais

As considerações a seguir decorrem de uma análise preliminar dos relatórios estaduais de Avaliação dos Planos Diretores, elaborados pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, e buscam apontar lacunas que deverão ser preenchidas - tanto ao nível das legislações urbanísticas, quanto da capacidade institucional dos municípios -, para que as ZEIS passem a produzir resultados efetivos, de acordo com os seus objetivos.

Nossa primeira constatação é que as ZEIS, de fato, são o principal instrumento de política habitacional inserido nos Planos Diretores, estando previstas em mais de 80% dos Planos analisados pela Rede. Ao mesmo tempo, estimamos que: (i) cerca de 15% dos municípios que previram as ZEIS já dispõem de condições para implementá-las; (ii) em cerca de 35% dos casos tal previsão constitui pouco mais do que uma diretriz, que demanda aprofundamento de conceitos e orientações mais específicas para posterior regulamentação do instrumento; (iii) cerca de 50% dos municípios que previram ZEIS já contam com diretrizes para sua implementação, mas ainda não dispõem de condições para aplicá-las, em função de delimitações pouco exatas e/ou pela falta de regulamentação das ZEIS na legislação de uso do solo.

Lembramos mais uma vez que este quadro é apenas uma estimativa preliminar, pois nem todos os relatórios estaduais de avaliação dos Planos Diretores encontram-se concluídos e, mesmo que estivessem, eles são insuficientes para uma análise exata do “estado da arte” das ZEIS nos municípios, o que demandaria consulta aos relatórios específicos de cada PD. De qualquer modo, trata-se de um quadro bastante promissor, considerando que os Planos analisados já se encontravam aprovados em 2008 e que as primeiras normas nacionais para regulamentação das ZEIS surgiram apenas em 2009, por meio da Lei Federal nº 11.977, bem depois da inclusão do instrumento no Estatuto da Cidade.

Assim, tendo em vista futuros programas de capacitação dos municípios para a regulamentação e implementação das ZEIS, destacamos dos conteúdos deste texto alguns pontos que julgamos fundamentais para o seu bom funcionamento. Inicialmente, considerando os dois tipos de ZEIS, recomendamos e sugerimos:

- que as ZEIS devem ser regulamentadas como zonas completas, do mesmo modo que as demais zonas da cidade (destinadas, por exemplo, a residências unifamiliares, mistura de usos, indústrias, preservação ambiental, etc),

- contendo todos os parâmetros necessários para a aprovação de edificações e demais empreendimentos imobiliários, incluindo o parcelamento do solo;
- a criação de uma instância municipal de gestão participativa das ZEIS²² que seja capaz, ao mesmo tempo, de articular o conjunto de agentes que atuam na produção do espaço urbano (técnicos do poder público e de assessorias; movimentos de moradia; cooperativas e associações de mutirões; entidades empresariais do setor imobiliário; entidades profissionais e de pesquisa etc), visando promover entendimentos e viabilizar empreendimentos em ZEIS de vazios, bem como coordenar as diversas Comissões constituídas ao nível de cada uma das ZEIS de áreas ocupadas.

Para as ZEIS de áreas ocupadas, que correspondem aos 80% de referências nos Planos Diretores, vale repetir que as ZEIS são instrumentos estratégicos para a articulação dos três eixos que constituem as ações da política nacional de integração urbana de assentamentos precários (adequação urbanística e ambiental; regularização fundiária; e participação da comunidade), e que, ao regulamentá-las, os municípios devem estar especialmente atentos às condições de aplicação das disposições sobre a “regularização fundiária de interesse social”, contidas na Lei Federal nº 11.977/09.

Ainda sobre as ZEIS de áreas ocupadas, lembramos que elas são dinâmicas, assim como as demais áreas da cidade, e que, no sentido de mantê-las como áreas destinadas predominantemente à moradia da população de menor renda, sua regulamentação deve prever mecanismos semelhantes aos das ZEIS de vazios - tais como a vinculação, ao uso HIS, de porcentagem da área edificável em terrenos vazios, e definição clara da população beneficiária das HIS – e/ou restrições ao remembramento de lotes.

Para as ZEIS de vazios, mencionadas em cerca de 30% nos Planos Diretores, segundo estimativas, destacamos a necessidade da sua regulamentação contemplar:

- Vinculação de porcentagem dos terrenos ou da área edificável, ao uso habitacional de interesse social (HIS);
- Definição de HIS, com identificação clara da faixa de renda da população à qual se destinam;
- Mecanismos de incentivo e indução, mediante articulação com os instrumentos de política urbana adotados pelo Plano Diretor.

²² A exemplo do Fórum dos PREZEIS de Recife, cujo modelo de instância municipal de gestão das ZEIS não foi mencionado em nenhum dos relatórios de avaliação dos PDs que consultamos.

A aplicação das regras das ZEIS de vazios de forma combinada com outros instrumentos do Estatuto da Cidade (tais como a transferência do potencial construtivo, as operações urbanas consorciadas e o consórcio imobiliário), mediada pelo poder público municipal e instância de gestão participativa, amplia as possibilidades de compatibilização entre os diversos interesses envolvidos (incluindo proprietários, empreendedores imobiliários e população beneficiária), no sentido de viabilizar os empreendimentos habitacionais de interesse social. Como a maioria dos Planos Diretores não previu tais articulações, elas deverão ser contempladas em regulamentações posteriores. Por outro lado, salientamos que a incidência do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) nas áreas demarcadas como ZEIS de vazios, constitui condição básica para o seu funcionamento, que tampouco foi prevista na maior parte dos PDs.

Bibliografia

FERNADES, Edésio (org). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1998.

IPPUR/UFRJ (coord). *Relatórios Estaduais de Avaliação dos Planos Diretores*. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos Participativos. Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ, Ministério das Cidades. Em fase de conclusão.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo: Editora Vozes, 2001.

Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades nº 4. MCidades, Brasília, 2006.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. CEM/CEBRAP, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2008.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Consórcio Via Pública/LABHAB-FUPAM/Logos Engenharia, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2008.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*. Fundação João Pinheiro, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional da Habitação, Brasília, 2009.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. *Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional da Habitação. No prelo.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), in CARDOSO, Adauto L. (coord.). *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras*. Programa Habitare, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.