
Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social

ZEIS de Vazios Urbanos

Brasília - DF
2009

Secretaria Nacional
de Habitação

Ministério
das Cidades



Ficha Técnica

Ministro de Estado das Cidades

Marcio Fortes de Almeida

Secretário Executivo

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

Secretária Nacional de Habitação

Inês Magalhães

Diretora do Departamento de Desenvolvimento

Institucional e Cooperação Técnica

Júnia Santa Rosa

Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

Mirna Quinderé Belmino Chaves

Diretora-substituta do Departamento de Produção

Habitacional

Marta Garske

Equipe do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

Aline Figueiredo de Albuquerque, Júlia Lins Bittencourt, Marcos Silva Monteiro, Carvalho, Neyla Machado, Renata da Rocha Gonçalves, Roberta Fernandes Moreira, Rodrigo Fávero, Rodrigo Morais Lima Delgado e Sidney Vieira Carvalho

Créditos da Publicação

Coordenação Geral

Júnia Santa Rosa

Revisão Editorial

Julia Lins Bittencourt, Rodrigo Morais Lima Delgado

Texto

Ana Lucia Ancona

Projeto gráfico

Rodrigo Souza

Capa, Diagramação e Revisão Ortográfica

Kaco - Gráfica e Editora

Apoio

Elane Fonseca de Oliveira
Marina Amorim Cavalcanti de Oliveira
Roberta Pereira da Silva

Projeto BRA/00/019 - PNUD HBB

Ficha Catalográfica

Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos
Brasília: Ministério das Cidades
Primeira impressão: Dezembro de 2009
55 p.

1.Habitação – Brasil. Política habitacional – Brasil. 3.Política Urbana – Brasil. I. Título. II. Ancona, Ana Lucia.

CDU: 333.32 (81)

Apresentação

A Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, constituiu, sem dúvida alguma, um dos maiores avanços da legislação brasileira para que as cidades brasileiras se desenvolvam de forma sustentável. Entre os instrumentos que o Estatuto arrola, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, selecionou como objeto deste *Guia* as *Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos*, que são instrumento estratégico para baratear e viabilizar a produção habitacional para famílias de média e baixa renda, especialmente neste momento em que o governo federal disponibiliza R\$ 34 bilhões para a habitação de interesse social, por meio do *Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV*.

A aprovação da Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009, que cria o *PMCMV*, além da alavancagem histórica de recursos subsidiados destinados à produção de moradia para famílias baixa e média renda, trouxe ainda significativas contribuições para o avanço de regularização fundiária no Brasil, tendo destinado um capítulo a este tema. Em especial, dois novos instrumentos garantem mais agilidade nos processos de desapropriação e regularização de terras ocupadas para habitação de interesse social: demarcação urbanística e legitimação de posse, além de terem sido definidas legalmente as ZEIS e os procedimentos para a regularização fundiária.

A criação de *Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS*, abrangendo a destinação de vazios urbanos e imóveis não utilizados para habitação de interesse social é estratégica para potencializar os efeitos do *PMCMV*, considerando o aumento da demanda por terrenos urbanos e as condições mais favoráveis para a aprovação do instrumento, estabelecidas pelos programas habitacionais.

De acordo com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, cabe aos municípios o protagonismo na aplicação de instrumentos de política urbana que façam cumprir a função social da propriedade e o direito constitucional à moradia digna.

Neste contexto, a Secretaria Nacional de Habitação apresenta o *Guia para Delimitação e Regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos* com o objetivo de oferecer referências, ferramentas e estímulo para que os municípios se engajem fortemente na tarefa de implementação das ZEIS, promovendo a articulação entre política habitacional e política urbana, por meio da destinação de solo urbano não-ocupado para a produção de habitação de interesse social – em escala compatível com as necessidades locais e com a oferta de recursos do *PMCMV*.

Inês Magalhães

Secretária Nacional de Habitação

Sumário

Apresentação	3
Introdução	7
PARTE I	
Contextualização.....	9
1. Experiências precursoras de criação de ZEIS.....	9
2. As ZEIS na nova Política Habitacional e Urbana.....	11
PARTE II	
Implementação passo a passo.....	17
Passo 1 – Conhecendo o que são ZEIS.....	17
Passo 2 – Primeiras providências.....	18
2.1 – Arranjo institucional para implementação das ZEIS.....	18
2.2 – Levantamentos básicos.....	21
2.3 – Justificativa e Conteúdos das ZEIS.....	23
Passo 3 – Demarcação e Regulamentação das ZEIS.....	25
3.1 – Tipos de ZEIS e critérios para demarcação.....	25
3.2 - Vinculação das ZEIS ao uso habitacional de interesse social.....	29
3.3 – Definição básica de HIS.....	31
3.4 – Normas especiais para a produção de HIS.....	33
3.5 – Usos do solo complementares às HIS.....	37
Passo 4 – Articulação dos instrumentos de política urbana com as ZEIS.....	38
4.1 – Mecanismos de Incentivo.....	38
4.2 – Instrumentos de Indução.....	41
5 – Processo de participação e gestão das ZEIS.....	43
6 – Considerações finais.....	45
Agradecimentos	47
Exemplos da descrição de perímetros de ZEIS	48
Bibliografia	49

Lista de Siglas e Abreviaturas

- AEIS** - Área Especial de Interesse Social.
- BNH** - Banco Nacional da Habitação.
- CAIXA** - Caixa Econômica Federal
- CEPAC** - Certificado de Potencial Construtivo Adicional
- CMP** - Central de Movimentos Populares.
- COHAB** - Companhia de Habitação (Estadual ou Municipal)
- COMULs** - Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra.
- CONAM** - Confederação Nacional de Associações de Moradores.
- CONFEA** - Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.
- CREA** - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.
- FAS** - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social.
- FNHIS** - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
- FNRU** - Fórum Nacional de Reforma Urbana.
- GPS** - Global Positioning System (Sistema de Posicionamento Global)
- HBB** - Programa Habitar-Brasil/BID.
- HIS** - Habitação de Interesse Social.
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IPPUR/UF RJ** - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro
- IPTU** - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
- MNLM** - Movimento Nacional de Luta pela Moradia.
- OGU** - Orçamento Geral da União.
- OU** - Operação Urbana Consorciada.
- PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento.
- PD** - Plano Diretor.
- PLANHAB** - Plano Nacional de Habitação.
- PLHIS** - Plano Local de Habitação de Interesse Social.
- PMCMV** - Programa Minha Casa Minha Vida.
- PNH** - Política Nacional de Habitação.
- PREZEIS** - Plano de Regularização das ZEIS.
- PROFAVELA** - Programa Municipal de Regularização de Favelas da Prefeitura de Belo Horizonte
- PROMORAR** - Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações.
- SFH** - Sistema Financeiro da Habitação.
- SNH** - Secretaria Nacional da Habitação.
- SNHIS** - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
- SNPU** - Secretaria Nacional de Programas Urbanos.
- UNMP** - União Nacional por Moradia Popular.
- ZEIS** - Zona Especial de Interesse Social.
- ZHIS** - Zonas Habitacionais de Interesse Social.

Introdução

O Brasil vive atualmente um período inédito quanto aos investimentos federais em habitação social, cujo foco é a efetivação do direito à moradia para o enorme contingente de famílias com renda de 0 a 5 salários mínimos, que constitui 95,9% do déficit habitacional urbano do país. O aumento de cerca de seis vezes nos recursos anuais para habitação, que passaram de 7,01 bilhões em 2003 para 43,20 bilhões em 2008, especialmente com a inclusão do tema no eixo de infraestrutura social e urbana do PAC, bem como a consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, estão beneficiando, desde 2003, cerca de 4,6 milhões de famílias. Somando-se a isso, o Programa Minha Minha Vida – PMCMV, lançado em 2009, destinou 34 bilhões em subsídios para a construção de 1 milhão de moradias.

Vale destacar que tal prioridade orçamentária acontece no bojo de uma nova estrutura institucional da política habitacional e urbana, construída a partir da criação do Ministério das Cidades e Conselho das Cidades, em 2003, e da aprovação da Nova Política Nacional de Habitação - PNH, em 2004. Para promover o acesso à moradia digna para todos os segmentos da população, com prioridade para a baixa renda, a PNH definiu como seus principais eixos de atuação: (i) a integração urbana de assentamentos precários; (ii) a produção habitacional; e (iii) a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Para viabilizar o acesso ao solo urbano com infra-estrutura, tendo em vista a provisão de habitações de interesse social, a PNH destaca o papel estratégico da política fundiária, a ser implementada mediante aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como o parcelamento e edificação compulsórios e o IPTU progressivo, o Solo Criado, e o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A aprovação da Lei nº 11.977 de 2009, que regulamentou o PMCMV e o processo de regularização fundiária de interesse social, incluindo a definição e condições de aplicação das ZEIS, constitui um novo e importante avanço para a efetivação do direito de todos à cidade e à moradia.

Nesse marco, as ZEIS - que já eram aplicadas de forma pioneira por diversos municípios - tornam-se um instrumento fundamental, tanto para as políticas de integração urbana dos assentamentos precários, quanto para a constituição de reservas fundiárias e ampliação da oferta de solo urbano à habitação de interesse social, oferecendo resposta a uma condição básica para viabilizar as metas do PMCMV.

Para apoiar os municípios na implementação das políticas habitacionais e urbanas de sua competência, como é o caso da aplicação dos instrumentos de política urbana e a própria execução dos projetos habitacionais e de regularização fundiária, o Ministério das Cidades promove ações de desenvolvimento institucional, entre as quais se insere a publicação do presente Guia para a Delimitação e Regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos, organizado pela Secretaria Nacional de Habitação.

O objetivo deste Guia é, portanto, de orientar os municípios na implementação das ZEIS, especialmente para a destinação de áreas vazias, subutilizadas e não utilizadas, à habitação social. A primeira parte do texto apresenta um histórico do instrumento, desde o seu surgimento na década de 80, até o momento atual, que apresenta condições especialmente favoráveis para a operacionalização das ZEIS em vazios urbanos, em função da disponibilidade de recursos definida pelo PMCMV. A segunda parte do texto contém um roteiro detalhado das etapas e procedimentos do processo de criação, regulamentação e implementação das ZEIS de vazios, visando orientar e estimular tais iniciativas, junto aos governos municipais, movimentos de moradia e demais atores sociais que participam da política habitacional e urbana.

PARTE I **Contextualização**

1. Experiências precursoras de criação de ZEIS

No Brasil, durante um século marcado por intenso processo de urbanização, os assentamentos precários – como soluções habitacionais produzidas mediante processos que combinam, em diferentes graus, a iniciativa autônoma da população de baixa renda e a interferência do mercado designado como informal ou clandestino - se tornaram a forma predominante de moradia popular, refletindo a histórica desigualdade de distribuição da terra e da riqueza produzida no país.

As ações do poder público relacionadas com tais soluções habitacionais - que incluem cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados - variaram, das tentativas de erradicação às melhorias pontuais e paliativas. Na prática, a atitude que predominou foi a tolerância, que nunca esteve livre de conflitos. Conflitos de vizinhança, relacionados aos efeitos de desvalorização imobiliária e alegada “deterioração” da qualidade dos bairros adjacentes; e conflitos entre os moradores dos assentamentos precários e o poder público, relacionados com leis segregacionistas e com a reivindicação de direitos de cidadania não atendidos.

Esse quadro somente começou a se alterar na década de 80, no contexto das lutas pela redemocratização e reorganização dos movimentos de moradia. O modelo de política habitacional voltado para o financiamento de novas unidades, pelo sistema BNH/SFH, já dava sinais de

esgotamento, sem ter alcançado o atendimento das famílias de menor renda, e os governos municipais e estaduais começavam a buscar alternativas de menor custo para enfrentar o déficit habitacional, que crescia com o desemprego e recessão econômica. Numa tentativa de se adequar às demandas populares, o BNH criou, em 1979, o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR) que, apesar do nome, destinava-se a financiar projetos que mantinham a população nas áreas ocupadas por favelas, mediante a construção de habitações, estímulo ao desenvolvimento comunitário e melhoria da infra-estrutura urbana.

Apesar de não ter resultados quantitativos expressivos, o PROMORAR representou um marco importante para a revisão da idéia, ainda generalizada, de que as favelas podiam e deviam ser removidas. Nesse sentido, o Programa definiu a oportunidade para que as cidades de Recife e Belo Horizonte aprovassem, de forma pioneira, a criação de zoneamentos especiais para a regularização e consolidação de assentamentos precários, com fundamento na Lei 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).

Em Belo Horizonte, o zoneamento especial de interesse social foi criado por meio dos

Setores Especiais 4, aprovados pela lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo de 1985 e aplicados a 128 perímetros de favelas, visando à regularização fundiária dos assentamentos e implementação do programa de urbanização PROFAVELA.

A expressão “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS surgiu 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”¹. Apesar desse enunciado, as normas especiais para regularização não foram logo editadas e as ZEIS tiveram pouca efetividade até 1987, quando foi aprovada a Lei dos Planos de Regularização das ZEIS - PREZEIS, a partir de iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada por Dom Helder Câmara². A regulamentação das ZEIS contida nessa lei tornou-se referência para todo o Brasil, inspirando a aplicação do instrumento por governos municipais progressistas, comprometidos com políticas de urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por favelas, bem como com a participação dos moradores nesses processos.

Entre as normas estabelecidas pela lei dos PREZEIS de Recife, destacam-se: I) a adequação dos projetos de urbanização às características de cada assentamento; a elaboração de projeto de parcelamento do solo incluindo as ruas, becos e passagens existentes, bem como

a exigência de infra-estrutura básica atendendo todos os lotes, e a aprovação de tais projetos a título de “urbanização específica de interesse social”; II) a previsão de regularização jurídica por meio dos institutos da concessão do direito real de uso gratuita e do usucapião; e III) o controle sobre os processos de “expulsão indireta dos moradores” (apropriação das áreas beneficiadas pelos mercados de maior renda), por meio de restrições ao remembramento de lotes.³ O modelo de gestão dos PREZEIS tem como base a criação de Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMULs), integradas por representantes das comunidades que aprovam e acompanham o projeto de urbanização e os procedimentos de regularização fundiária.

A redemocratização e o apoio das agências internacionais de financiamento reforçaram a opção pela urbanização, com participação dos moradores, como orientação geral das políticas públicas em relação aos assentamentos precários. Essa orientação corroborou os objetivos dos movimentos sociais que lutavam pela segurança na posse e pela regularização fundiária das favelas e loteamentos irregulares de periferia.

Na década de 90 foram iniciados programas de urbanização de maior abrangência e escala, envolvendo os 3 níveis de governo. Do âmbito federal destaca-se, desde 1993, o Programa Habitar-Brasil, transformado em Habitar-Brasil/BID (HBB) em 1999, a partir da assinatura de contrato de financiamento com o BID.

O estabelecimento da urbanização, como diretriz dominante das políticas para os assentamentos precários, demandava um novo arcabouço legal relativo à sua regularização fundiária, tendo em vista a conservação dos investimentos públicos aplicados em infra-estrutura, a inclusão das áreas beneficiadas nas rotinas de manutenção

1 - Recife, Prefeitura. Lei Municipal nº 14.511 de 1983. Artigo 14, II.

2 - Miranda, Livia e Moraes, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), in *Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras*. Programa Habitar, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

3 - Recife, Prefeitura. Lei Municipal nº 14.947 de 1987.

da cidade e a efetivação da segurança na posse da terra, bem como do direito à cidade, para os moradores. A difusão das ZEIS nas legislações municipais de uso do solo tornou-se a principal resposta a essas questões e, em 1999, o instrumento foi citado pela primeira vez na legislação urbanística do âmbito federal, por meio da Lei nº 9.785/99 que alterou a Lei nº 6.766/79 e, entre outras disposições, estabeleceu os requisitos para a infra-estrutura básica dos parcelamentos do solo situados em zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) criadas por lei.

Por outro lado, mantinha-se represada a demanda por novos empreendimentos habitacionais de interesse social, em decorrência da drástica redução das transferências de recursos federais para habitação - que vigorava desde a crise do sistema SFH/BNH no início da década de 80 - agravada pelos ajustes macroeconômicos da década de 90, que implicaram em rígida disciplina fiscal e restrições aos gastos públicos com programas sociais.

Depois da aprovação da Constituição de 1988, que consagrou a função social da propriedade como princípio básico da política urbana, diversos municípios tentaram, sem sucesso, a criação de ZEIS em vazios urbanos, visando facilitar o acesso da população de baixa renda à terra urbanizada.

Com forte apoio dos movimentos de moradia, o Município de Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, foi pioneiro na concretização dessa nova forma de aplicação do instrumento. Em 1994, o Plano Diretor aprovou a delimitação de cerca de 3% do território municipal como área especial de interesse social do tipo 1 (AEIS 1: terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados, necessários à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social) e, em 1996, a lei de uso do solo definiu a vinculação de 80% dos terrenos em AEIS 1, ao uso habitacional de interes-

se social. Essa legislação produziu efeitos concretos, viabilizando a compra dos terrenos em AEIS 1 por movimentos sociais, associações e cooperativas, facilitando consideravelmente as condições de acesso à moradia para a população de Diadema.

A partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e subsequente processo de aprovação dos Planos Diretores, os municípios contaram com base legal mais sólida para a criação de ZEIS, tanto em áreas ocupadas por assentamentos precários quanto em vazios urbanos. Todavia, enquanto as ZEIS em áreas previamente ocupadas são de fato implementadas, as ZEIS de vazios, em grande parte dos casos, ainda aguardam regulamentação e maior investimento das Prefeituras na gestão do instrumento, com prejuízo das cidades e das famílias de menor renda (até cinco salários mínimos), que concentram 95% do déficit habitacional do país.

2. As ZEIS na nova Política Habitacional e Urbana

O capítulo constitucional da política urbana, aprovado em 1988, inaugurou uma nova ordem jurídico-urbanística no país, fundada no princípio da função social da propriedade e voltada para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, por meio de instrumentos estabelecidos em lei federal e com condições de implementação definidas ao nível local, pelos planos diretores municipais.

Após a promulgação da Constituição Federal, o Fórum Nacional de Reforma Urbana – que articula dezenas de movimentos sociais de luta pela moradia e direito à cidade, com importante participação na formulação e aprovação do capítulo da política urbana – promoveu intensa mobilização, reivindicando a aprovação da lei nacional que permitiria a aplicação dos instrumen-

tos previstos. Esse processo levou mais de 12 anos, denotando o grande poder de resistência à imposição de limitações mais sérias ao direito de propriedade, proveniente de alguns setores da

sociedade. Ao longo do período, as ZEIS foram aprovadas apenas em alguns municípios, onde a correlação de forças políticas era especialmente progressista e favorável às demandas sociais.

Os 13 anos de luta pela aprovação do Estatuto da Cidade constituíram etapa de um processo muito mais longo. Nesse sentido, lembramos que o princípio da função social da propriedade está incluído nas constituições brasileiras desde 1934 e, desde a década de 60, havia uma militância engajada na aprovação de instrumentos legais destinados a garantir sua aplicação. Reprimidos durante a ditadura militar, os movimentos sociais se reorganizaram na década de 80.

No contexto da redemocratização, formou-se uma articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade: o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, contemplando o direito de todos os cidadãos à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao patrimônio cultural e ambiental e à gestão democrática da cidade, bem como instrumentos jurídicos destinados a garantir esses direitos, por meio da exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização das favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana. Com base nesse projeto, foi aprovado o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal.



Douglas Mansur

Em 2001, com a aprovação da Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade, foram preenchidas as condições iniciais de aplicabilidade do instituto do parcelamento, edificação ou utilização

compulsórios, sob pena de IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – previstos na Constituição como instrumentos fundamentais para

que os municípios, de acordo com seus Planos Diretores, possam exigir o cumprimento da função social da propriedade urbana –, bem como de outros instrumentos considerados indutores do processo de desenvolvimento urbano em bases mais justas e sustentáveis: a usucapião especial de imóveis urbanos; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; o consórcio imobiliário; o estudo de impacto de vizinhança; os mecanismos de gestão democrática das cidades; e os próprios planos diretores.

Além da disciplina geral para esses novos institutos, o Estatuto da Cidade também fornece um rol de outros instrumentos de política urbana, regidos por legislação específica, que inclui a instituição de zonas especiais de interesse social, ZEIS (artigo 4º, V, f). Por outro lado, o Estatuto contempla *“a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo”* (artigo 2º, XIV), entre as diretrizes gerais da política urbana. Essas disposições reforçaram a base legal para que a urbanização e regularização de assentamentos precários entrassem definitivamente na agenda da política habitacional e urbana, sendo implementadas por meio de diversos instrumentos, com destaque para a sua delimitação como ZEIS.

O desenho institucional adequado à implementação da nova ordem urbanística, bem como à efetivação do direito social à moradia – aprovado pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000 – começou a ser construído em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades, na primeira gestão do Presidente Lula. O Conselho, de caráter consultivo e deliberativo, é composto por 86 membros, dos quais

37 são representantes do poder público e 49 da sociedade civil. Com exceção dos 16 representantes do Governo Federal, todos os demais membros são eleitos durante as Conferências das Cidades, pelos coletivos correspondentes a cada segmento (governos estaduais e municipais, assembléias e câmaras legislativas, movimentos populares, ONGs, entidades empresariais e profissionais, sindicatos de trabalhadores e instituições acadêmicas). Dos 49 membros da sociedade civil, 23 devem ser representantes de movimentos populares. Essa estrutura garante, por um lado, a abordagem integrada das grandes questões que afetam o desenvolvimento urbano (habitação, transportes, saneamento e política fundiária) e, por outro lado, a articulação de recursos dos três níveis de governo e da sociedade civil.

A nova Política Nacional de Habitação - PNH foi aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades. Para promover acesso à moradia digna para todos os segmentos da população, com prioridade para a baixa renda, a PNH definiu como seus principais eixos de atuação: I) a integração urbana de assentamentos precários; II) a produção habitacional; e III) a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano. Para viabilizar o acesso ao solo urbano com infra-estrutura, tendo em vista a provisão habitacional, a PNH destaca o papel estratégico da política fundiária, a ser implementada mediante aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como o parcelamento e edificação compulsórios e o IPTU progressivo, o solo criado, o direito de superfície e o estabelecimento de ZEIS, que podem interferir na lógica de formação de preços no mercado imobiliário.

Em especial, a PNH recomenda que os subsídios e financiamentos à produção de Habitação de Interesse Social - HIS devem ser aplicados em áreas delimitadas

como ZEIS, para evitar ganhos imobiliários especulativos, tendo em vista que: “o valor dos imóveis a serem produzidos num terreno determina o preço que o proprietário pode pedir pelo seu imóvel”⁴.

Outro importante marco para a consolidação do modelo integrado e participativo de gestão da 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 11.124/05. A principal função do FNHIS é a viabilização e gestão de uma política de subsídios à habitação de interesse social, implementada com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dentre outros. A destinação dos recursos do FNHIS atende diretrizes do Plano Nacional de Habitação e do Conselho das Cidades e sua aplicação é feita de forma descentralizada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SNHIS e atenderem a diversas condições, destacando-se: constituir Fundo de Habitação, com dotação orçamentária própria e conselho gestor do fundo; possuir Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

A Caixa Econômica Federal – CAIXA é o agente operador do SNHIS, responsável pela operacionalização do repasse de recursos do FNHIS, bem como: verificação das condições de adesão ao SNHIS; análise da viabilidade das propostas previamente selecionadas pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades; acompanhamento e atestado da execução dos projetos que foram objeto dos contratos de repasse.

As metas de curto, médio e longo prazo da Política Nacional de Habitação foram estabelecidas pelo Plano Nacional de Habitação – PlanHab, elaborado em 2008 e coordenado pela Secretaria

Nacional da Habitação - SNH, com intensa participação de todos os atores envolvidos com a questão habitacional. Atualmente, os produtos do PlanHab estão sendo apropriados ao nível dos municípios, no processo de elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, que conta com apoio institucional da SNH e recursos destinados pelo FNHIS. Entre os conteúdos contemplados pelos PLHIS, destacam-se: consolidação do diagnóstico das necessidades habitacionais e dos recursos que devem ser mobilizados para o seu enfrentamento, incluindo a demanda por terra e a situação do município em relação à criação e implementação das ZEIS; definição de metas pactuadas entre o poder público e diferentes atores sociais; e planejamento das ações.

Por outro lado, ainda em 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos lançou programa de apoio aos municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e elaboração dos Planos Diretores. A repercussão desse programa foi muito ampliada com a aprovação, por resolução do Conselho das Cidades, de uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização para os Planos Diretores, que foi desenvolvida com a participação das entidades integrantes do Conselho e mediante a organização de núcleos de mobilização, junto aos estados. Em 2005 foi lançada a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, numa iniciativa do Ministério e Conselho das Cidades e envolvendo: a CAIXA, os governos estaduais e municipais, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o sistema CONFEA/CREAs, os movimentos nacionais de luta por moradia (CONAM, CMP, MNLM, UNMP), universidades e outras instituições. Como resultado do conjunto de atividades de capacitação e mobilização, a quase totalidade dos 1.683 municípios - para os quais o Plano Diretor é uma exigência obrigatória do Estatuto da Cidade - já aprovou ou está em vias de aprovar seus Planos.

4 - *Política Nacional de Habitação*, Cadernos MCidades nº 4, Ministério das Cidades, Brasília, 2006, p. 50.

De acordo com as duas principais pesquisas de avaliação dos Planos Diretores produzidos, coordenadas pelo sistema CONFEA/CREAs⁵ e pelo IPPUR/UFRJ, em parceria com o Ministério das Cidades, estima-se que cerca de 80% dos Planos Diretores contemplaram a criação de ZEIS, depois de aprovado o Estatuto da Cidade.

Em especial, os dados preliminares da Rede de Avaliação dos Planos Diretores⁶, coordenada pelo IPPUR, apontam que as ZEIS são o instrumento mais freqüente nos Planos Diretores, estando previstas em cerca de 88% do universo pesquisado. Bastante menor, mas ainda expressivo, é o percentual de 30% correspondente aos municípios que previram ZEIS em vazios urbanos, com o objetivo de reservar terra para a produção de HIS.

Tal situação, que denota a centralidade da problemática habitacional entre as questões urbanas, é totalmente coerente com o novo patamar

alcançado pelos investimentos federais em habitação, no segundo mandato do Presidente Lula. Em 2007, com o lançamento do PAC-Urbanização de Favelas, foram destinados R\$ 18,4 bilhões de recursos, entre orçamento da União e contrapartidas de estados e municípios, para projetos de integração urbana de assentamentos precários, construção de novas moradias, assistência técnica e elaboração dos PLHIS, beneficiando mais de 3.000 municípios. Em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, foram destinados R\$ 34 bilhões, em subsídios, fundo garantidor, financiamentos subsidiados, investimentos em infraestrutura e incentivos à cadeia produtiva.

Identificar e reservar a terra, onde serão construídas as novas HIS, constitui um dos principais desafios do Programa. Uma das formas de enfrentamento da questão é a demarcação de ZEIS pelos municípios, com vistas a estabelecer condições mais favoráveis para o acesso das famílias de baixa renda à terra urbanizada e cumprimento da função social da propriedade.

A Lei nº 11.977 de 2009, que regulamenta o PMCMV, também contempla importantes avanços para a política de regularização fundiária de assentamentos precários e para o marco regulatório das ZEIS, incluindo a sua definição 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” (artigo 47, V).

Nesse contexto, é que se insere a presente iniciativa da SNH, de apoiar e incentivar a criação e implementação da legislação das ZEIS, especialmente em vazios urbanos, por meio de um guia que auxilie os municípios na regulamentação e gestão de tão importante e oportuno instrumento da política habitacional e urbana.

5 - A Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos foi avaliada por meio de uma pesquisa, coordenada pelo MCidades em parceria com o sistema CONFEA/CREAs. A pesquisa foi aplicada pelos CREAs de cada estado, abrangendo os 1.552 municípios que tinham obrigação de elaborar os seus PDs até 2006. O questionário relativo aos instrumentos de política urbana incluídos no PD, ou em lei específica, revelou que as ZEIS tinham sido adotadas por 72,7% de um universo de 1.343 municípios. Os 209 municípios do estado de São Paulo, que estavam envolvidos na pesquisa, não responderam ao questionário sobre os instrumentos.

6 - A “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” foi formada em dezembro de 2007, com o objetivo de apoiar e monitorar o processo de implementação dos PDPs. A Rede é coordenada pelo centro de pesquisas Observatório das Metrópoles, do Instituto de Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), sendo integrada por outras universidades, institutos de pesquisa, ONGs, movimentos populares e representantes do poder público. A proposta de trabalho da Rede envolve uma pesquisa detalhada sobre os conteúdos de todos os PDPs aprovados no país. A pesquisa ainda se acha em processo de tabulação mas seus resultados preliminares apontam a inclusão das ZEIS na grande maioria dos Planos.

PARTE II Implementação passo a passo

Passo 1 – Conhecendo o que são ZEIS

Como vimos na primeira parte deste texto, as ZEIS são um instrumento de política urbana e habitacional que surgiu na década de 80, no período da redemocratização, por iniciativa de alguns governos municipais que contavam com forte apoio dos movimentos de moradia e buscavam formas de associar ações de melhoria da infra-estrutura em favelas, com a legalização das áreas e garantia da posse da terra aos moradores.

No processo de construção de uma nova ordem urbanística, fundada no princípio da função social da propriedade, as ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infra-estrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares.

Portanto, de forma resumida, os objetivos das ZEIS são:

- Estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários;
- Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS);
- Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.

Com a elevação significativa dos recursos federais disponíveis para a habitação promovida pelo Programa Minha Casa Minha Vida,

estes objetivos passam a ter importância fundamental na garantia de localização adequada para os empreendimentos habitacionais pelos municípios. O PMCMV prioriza para atendimento os municípios que estejam implementando instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para controle da retenção de áreas urbanas em ociosidade e que disponibilizem terrenos localizados em área urbana consolidada para a construção de moradias com recursos do Programa (Art. 3º da Lei Federal nº 11.977/09).

A mesma legislação que cria o PMCMV traz a definição de ZEIS: “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, inciso V, da Lei 11.977/09).

Analisando sua definição legal, temos que as ZEIS:

- São zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, ou seja, integram o perímetro urbano do município e devem possuir infra-estrutura e serviços urbanos ou garantir a viabilidade da sua implantação.
- Devem ser criadas por lei (Plano Diretor ou outra lei municipal). Como interferem com as possibilidades de aproveitamento do solo urbano e atingem de forma diferenciada as diversas áreas da cidade, com regras que se aplicam tanto aos terrenos públicos quanto particulares, as ZEIS

devem ser criadas por lei de igual hierarquia das leis que instituem o zoneamento ou disciplina de uso do solo do município. - 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 subutilizadas. Para atender a essa destinação, nas áreas vazias, a legislação da ZEIS deve prever a aplicação articulada dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e cumprimento da função social da propriedade.

- São áreas sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Por um lado, tais regras devem viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes e consolidáveis. Por outro lado, devem facilitar a produção de moradias de interesse social, mediante padrões urbanísticos e edifícios mais populares, sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna.

Considerando essas características das ZEIS, vemos que elas podem ser classificadas em dois tipos básicos:

- ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários.
- ZEIS de áreas vazias ou subutilizadas, com destinação predominante para a produção de HIS.

Essa classificação, que não é obrigatória, serve para facilitar a regulamentação das ZEIS, podendo ser ampliada e adequada às necessidades específicas de cada município.

No nosso caso, também partiremos dessa classificação básica, porque ela permite focar especialmente as ZEIS de vazios, enquanto ins-

trumentos de política fundiária, num momento de retomada dos investimentos públicos em habitação popular e, por conseguinte, de aumento da demanda por terra urbanizada e da pressão pela alta do preço dos terrenos.

Os próximos capítulos do texto são dirigidos aos agentes sociais que atuam no âmbito da política urbana e habitacional dos municípios e que podem ser envolvidos num movimento estratégico de implementação das ZEIS de vazios, considerando a oportunidade privilegiada - decorrente da oferta de estímulos e subsídios pelo governo federal, especialmente por meio do Programa MCMV - para a formação de consenso baseado no interesse de viabilizar empreendimentos habitacionais de interesse social e visando contribuir para que as condições de acesso à terra urbanizada deixem de ser fator impeditivo para a realização dos objetivos da política nacional de habitação.

Passo 2 – Primeiras providências

2.1 – Arranjo institucional para implementação das ZEIS

O poder público municipal é responsável por coordenar a implementação das ZEIS, porque elas são um instrumento da política de desenvolvimento urbano do município.

O ponto de partida para as ações de criação, regulamentação e aplicação das ZEIS é a identificação dos atores sociais, governamentais e não governamentais, que devem participar diretamente desse processo. Em seguida, a administração municipal deve definir um arranjo institucional para organizar e articular essa participação.

Da parte do poder público, destaca-se como essencial a participação de técnicos dos setores da habitação (incluindo as COHABs e outras empresas públicas habitacionais) e do desenvolvimento ou planejamento urbano, que podem ou não pertencer ao mesmo órgão, dependendo da escala e capacidade institucional do município. Da parte da sociedade civil, são fundamentais os representantes de: movimentos sociais que lutam pela moradia; associações, cooperativas e mutirões que atuam como promotores habitacionais sem fins lucrativos; construtoras e entidades empresariais envolvidas com a produção de HIS; universidades e entidades de profissionais especializados.

A criação do Grupo Gestor parece mais recomendável, para ganhar agilidade e capacidade operacional, considerando que a implementação das ZEIS vai demandar acesso direto a inúmeras informações, constantes dos cadastros municipais, e também suporte técnico para as atividades de mapeamento, entre outras funções.

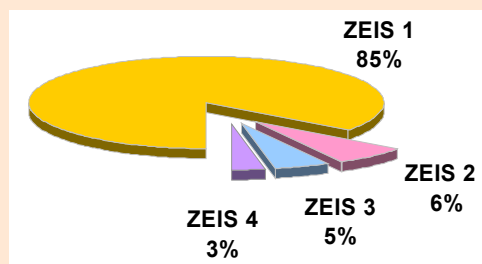
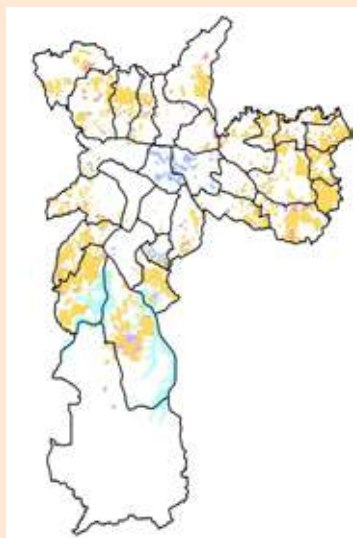
Como as ZEIS são, ao mesmo tempo, instrumento da política de habitação, da disciplina de uso do solo, e de indução do desenvolvimento urbano a partir das disposições do Plano Diretor, a sua coordenação pode ser exercida tanto pelo setor habitacional quanto pelo setor do planejamento urbano, desde que ambos participem efetivamente do processo.

Dado o grande avanço que os municípios já alcançaram, em relação à implementação do Estatuto da Cidade e da lei do SNHIS - que organiza a política nacional de habitação de interesse social – é bastante provável que representantes dos segmentos identificados já estejam atuando nos órgãos de gestão democrática da política urbana, tais como o Conselho Municipal de Política Urbana ou Desenvolvimento Urbano, Conselho de Habitação e Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação.

Assim, para articular os atores participantes, os municípios poderiam, alternativamente:

- criar uma Câmara Técnica de ZEIS, no âmbito de algum dos Conselhos existentes;
- criar um Grupo de Acompanhamento ou Grupo Gestor das ZEIS, junto ao órgão da administração municipal que receber a incumbência de coordenar o processo de implementação.

O Plano Diretor do Município de São Paulo, aprovado em 2004, regulamentou todos os instrumentos do Estatuto da Cidade e aprovou 964 perímetros de ZEIS, abrangendo um total de 139,2 km² (13% da área urbana do município). A Secretaria de Planejamento Urbano foi responsável pela coordenação do PD, mas todo o processo de demarcação e regulamentação das ZEIS, que incluiu ampla participação dos movimentos de moradia, foi coordenado pela Secretaria da Habitação.



Para balizar essa decisão, cabe lembrar que:

- a efetividade das ZEIS, tanto de vazios como de áreas ocupadas, exigirá, no período posterior à sua aprovação, ações de gestão que poderão envolver a participação do Grupo criado para proceder à sua demarcação e regulamentação;
- as ações de gestão envolvem diretamente o setor habitacional, abrangendo: por um lado, a articulação de agentes para viabilizar novos empreendimentos habitacionais; e, por outro lado, as intervenções de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários;
- tais ações incluem a articulação das ZEIS com outros instrumentos de política urbana (transferência de potencial construtivo, consórcio imobiliário, etc), cuja aplicação acontece predominantemente nas esferas do planejamento e do projeto urbano;
- os integrantes do Grupo, além de compromisso com a decisão política de implementar as ZEIS, deverão ter capacidade técnica, interesse ou familiaridade com a legislação urbanística e instrumentos de política urbana.

Depois de constituído o Grupo de implementação das ZEIS - que passaremos a chamar de Grupo Gestor - este deverá fazer um plano de trabalho, prevendo etapas intermediárias

e apresentações dos seus resultados, para os Conselhos de Política Urbana e de Habitação, entre outros fóruns de participação.

2.2 – Levantamentos básicos

A primeira etapa de trabalho do Grupo Gestor é o levantamento do “estado da arte” relativo às ZEIS, junto à legislação urbanística do município, bem como de um conjunto de informações básicas para sua implementação.

Lembrando que um número significativo de municípios já abordou as ZEIS em seus Planos Diretores e/ou leis de uso do solo, o Grupo Gestor deverá levantar em que estágio desse processo encontra-se o seu município.

Essa atividade envolve a apropriação (leitura e sistematização), pelo Grupo Gestor, dos seguintes documentos:

- *Plano Diretor - PD*: conteúdos relacionados com as ZEIS e com os seguintes instrumentos de política urbana: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; e consórcio imobiliário.
- *Legislação de uso e ocupação do solo*: conteúdos relacionados com as ZEIS.
- *Legislação edilícia e de parcelamento do solo*: conteúdos relacionados com normas específicas para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS).
- *Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)*: conteúdos relacionados com: ZEIS; diagnóstico das necessidades habitacionais, incluindo informações sobre os assentamentos precários (ti-

pologia, mapeamento, caracterização); déficit habitacional e demanda de terra para novas unidades; disponibilidade de terra e mercado imobiliário.

Depois desse levantamento e sistematização de conteúdos, o Grupo Gestor saberá exatamente em que estágio do processo das ZEIS está o município e terá uma idéia mais clara do que falta fazer⁷. De modo sintético, esses possíveis “estágios” são:

- I. Não ter nenhuma referência às ZEIS;
- II. Ter as ZEIS mencionadas no Plano Diretor, sem delimitação nem regulamentação;
- III. Ter as ZEIS mencionadas no Plano Diretor e/ou lei de uso do solo, com delimitação e sem regulamentação;
- IV. Ter as ZEIS mencionadas no Plano Diretor e/ou lei de uso do solo, com delimitação e com regulamentação básica.

Destacamos que, embora as ZEIS possam ser criadas tanto pelo PD quanto por lei específica, sua inclusão no PD reforça a vinculação com o princípio da função social da propriedade e facilita sua articulação com os instrumentos do Estatuto da Cidade, de modo que os municípios que pretendem implementá-las devem providenciar essa inclusão na primeira oportunidade.

⁷ - Neste texto, vamos abordar todos os passos seguintes, como se o município estivesse no primeiro estágio.

Dentre os novos instrumentos de política urbana, as ZEIS aparecem com maior frequência nos Planos Diretores, mas isso não garante que a maioria das cidades esteja preparada para aplicá-las, especialmente no caso das ZEIS de vazios.

Para colaborar com o preenchimento dessa lacuna, abordamos todos os passos para a implementação das ZEIS de vazios, esperando que cada município “embarque” no processo, a partir do ponto ou estágio em que estiver.

Sobre tais estágios, destacamos a importância da vinculação das ZEIS de vazios com o Plano Diretor, tanto para reforçar sua relação com o cumprimento da função social da propriedade, quanto para garantir a sua articulação com os demais instrumentos de política urbana. Nesse sentido, recomendamos aos municípios que estão fazendo ou revendo seus PDs:

- Encaminhar com urgência a referência às ZEIS, mesmo que não haja tempo para a demarcação de perímetros e regulamentação básica.
- Incluir referência à definição de ZEIS, conforme consta da Lei nº 11.977/09.
- Explicitar que as ZEIS se aplicam tanto no solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, quanto em áreas ocupadas por assentamentos precários.
- Estabelecer que o município pode, por meio da lei de uso do solo ou lei específica, instituir ZEIS e aplicar nelas os instrumentos de política urbana que o PD está adotando.



Adicionalmente, o Grupo Gestor deve levantar:

- Se o município tem ou não legislação específica para a produção de HIS; onde (em que zonas) essa legislação se aplica; e qual a definição de HIS utilizada, como, por exemplo, o seu padrão,
- as faixas de renda dos destinatários e outros critérios para a identificação da população beneficiada;
- qual o déficit de HIS adotado;
- se o município possui um cadastro de assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares e cortiços) e se

estabeleceu referências para quantificar a necessidade de novas moradias (para reassentamentos) gerada pelas intervenções de urbanização de favelas, etc;

- se o município possui um levantamento de terrenos vazios dotados de infraestrutura.

A maior parte dessas informações deve estar contemplada no PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social). Caso o município ainda não tenha elaborado seu PLHIS, o Grupo Gestor deverá buscar as informações em outras fontes, especialmente junto à Secretaria Municipal de Habitação.

No que diz respeito à localização de vazios urbanos, além dos cadastros utilizados para a cobrança de IPTU (que podem estar desatualizados) é recomendável recorrer aos movimentos de moradia e outros agentes promotores de HIS.

Antecipar esses levantamentos em relação à discussão mais aprofundada sobre os conteúdos das ZEIS é um encaminhamento estratégico. Por um lado porque o Grupo Gestor estará adquirindo e compartilhando informações sobre o universo ao qual se destinam as ZEIS; por outro lado, pode-se ganhar tempo, pois todas as informações mencionadas são necessárias para a implementação das ZEIS e sua obtenção pode envolver prazos de espera, que serão aproveitados pela atividade seguinte.

2.3 – Justificativa e Conteúdos das ZEIS

O próximo passo do Grupo Gestor é o aprofundamento e nivelamento do entendimento sobre as ZEIS, especialmente de vazios, junto aos seus próprios integrantes, bem como a sensibilização de outros atores sociais em relação ao tema. Para tanto, recomenda-se a promoção das seguintes atividades:

- consulta à legislação de municípios selecionados que incluíram e regulamentaram as ZEIS de vazios nas suas normas urbanísticas;

- realização de seminários e oficinas de capacitação com técnicos de tais municípios e outros especialistas convidados, abertos à participação de um público mais amplo.

Lembramos que, no caso de cidades pequenas pertencentes a regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou micro-regiões, a organização de eventos como seminários e oficinas pode ser promovida por conjuntos de municípios, através de consórcios - desde que estejam previamente constituídos - ou de outras entidades supra-municipais.

Paralelamente, o Grupo Gestor deve agendar reuniões internas, com o objetivo de pactuar critérios e conteúdos da legislação de ZEIS, de acordo com as especificidades do município, com vistas a consolidar a sua justificativa e preparar um primeiro esboço da proposta.

Mantendo o foco deste texto nas ZEIS de vazios, destacamos dentre os argumentos que podem ser mobilizados, de acordo com a situação particular de cada município, para justificar a sua aprovação e implementação:

- a distribuição espacial da população urbana segundo a renda e taxas de crescimento demográfico, evidenciando que a população de baixa renda é sistematicamente “empurrada” para as áreas mais periféricas e menos adequadas à urbanização, enquanto as áreas com maior infra-estrutura perdem população e são apropriadas por empreendimentos dirigidos às classes de maior renda - seguindo os mecanismos de valorização imobiliária do mercado, quando o poder público não exerce nenhum controle sobre estes mecanismos;
- o custo social, repassado ao conjunto da população e não apenas aos segmentos de menor renda, da expansão descontrolada da área urbana, especialmente quando esta avança sobre áreas de proteção ambiental;
- a tendência de maior crescimento dos

assentamentos precários, em relação aos empreendimentos habitacionais de interesse social, fazendo com que as políticas habitacionais, tanto de urbanização de assentamentos precários quanto de provisão habitacional, se apresentem muito aquém das necessidades, como se estivessem sempre “enxugando gelo”;

- o gargalo que o acesso à terra representa para a efetivação do direito à moradia, ameaçando a realização dos objetivos de programas que envolvem a destinação de recursos públicos significativos, em subsídios e financiamentos especiais para a habitação de interesse social, tais como o Programa MCMV;
- o caráter injusto e constrangedor da atitude omissa da sociedade brasileira em relação ao controle da valorização especulativa do solo urbano, que postergou durante décadas a aprovação de instrumentos de reforma urbana⁸, gerando graves consequências: por um lado, a população mais pobre teve que enfrentar a questão habitacional com seus próprios recursos, arcando com ônus e riscos, da auto-construção da moradia, da vida em áreas de urbanização precária e de iniciativas ilegais, como as ocupações de terrenos e imóveis ociosos; por outro lado, a política habitacional teve que assumir funções predominantemente corretivas dos resultados desse processo, em vez de agir como promotora e indutora de soluções adequadas;
- a vigência de uma nova ordem jurídico-urbanística, que atribui ao Plano Diretor e à legislação urbanística dele decorrente, a competência para deter-

minar em que condições a propriedade urbana cumpre a sua função social, com base nas exigências de ordenação da cidade, as quais devem contemplar a efetivação do direito constitucional à moradia e, para tanto, uma oferta de terra urbana compatível com as demandas⁹.

No que se refere aos critérios e conteúdos a serem contemplados na regulamentação das ZEIS, também vamos privilegiar aqueles que mais se relacionam com as ZEIS de vazios, considerando que a sua aplicação para a regularização fundiária, bem como urbanização de áreas ocupadas por assentamentos precários, encontra-se mais consolidada ao nível da prática dos municípios e conta com regulamentação específica do âmbito federal, de acordo com o Capítulo III (Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos) da Lei nº 11.977/09, Seção I (Disposições Preliminares) e Seção II (Da Regularização Fundiária de Interesse Social).

8 - Vale lembrar que atribuição de critérios objetivos para a aferição da função social da propriedade rural e adoção de uma política de reforma agrária datam de 1965.

9 - De acordo com a interpretação de notáveis juristas brasileiros: “...a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens...manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como ausência de atribuição de determinadas faculdades, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com as modalidades pré-estabelecidas.” (In: Silva, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. Revista dos Tribunais, 1981, p. 96). Ou ainda: “Quando se fala em função social da propriedade não se indicam restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário, mas a noção de função (social) significa um poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se está diante de um interesse coletivo e essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica.” (In: Comparato, Fábio Konder. *Direito Empresarial, estudos e pareceres*. Saraiva, 1995, p. 32).

Assim, apresentamos a seguir um elenco de temas sobre os quais o Grupo Gestor deverá formular propostas, esclarecendo que eles serão detalhados nos próximos capítulos do texto:

- Tipos de ZEIS e critérios para seleção e demarcação.
- Vinculação ao uso habitacional de interesse social, dos terrenos e imóveis em ZEIS.
- Definição básica de HIS para operacionalização das ZEIS de vazios.
- Normas especiais para a produção de HIS.
- Articulação das ZEIS com instrumentos de política urbana: mecanismos de indução e incentivo.
- Participação e controle social.

Passo 3 – Demarcação e regulamentação das ZEIS

3.1 – Tipos de ZEIS e critérios para demarcação

A partir da definição geral, estabelecida na Lei nº 11.977/09, a distinção entre tipos de ZEIS, na lei municipal, pode ser didática e facilitar a sua operacionalização. Retomando os dois tipos básicos, já mencionados, eles poderiam ser assim definidos:

- ZEIS 1: Áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários tais como: favelas e assemelhados, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, habitados por famílias de baixa renda.
- ZEIS 2: Áreas, terrenos e imóveis vazios, sub-utilizados ou não utilizados, adequados para a produção de habitação de interesse social (HIS).

De acordo com a experiência dos muitos municípios que já vêm aplicando o instrumento, os números indicativos dos tipos de ZEIS se

alternam e as ZEIS também foram chamadas de AEIS (áreas especiais de interesse social), AIS (áreas de interesse social), ou ZHIS (zonas habitacionais de interesse social). Entendemos que, com a sua inclusão no Estatuto da Cidade e na Lei nº 11.977/09, a designação como ZEIS é a mais recomendável, mas isso não anula as disposições dos municípios que adotam outras expressões, considerando a coincidência de objetivos e de definição.

Por outro lado, a tipologia pode ser ampliada, e distinguir, entre si, as áreas ocupadas por favelas, por loteamentos irregulares, por conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público, ou por cortiços. Em muitos casos, todavia, o excesso de segmentação pode criar dificuldades operacionais para a demarcação das ZEIS, decorrentes do fato de que as situações de irregularidade e precariedade habitacional encontram-se sobrepostas nas mesmas áreas urbanas, por exemplo: num dado perímetro de loteamento irregular, há quadras e espaços públicos (ruas e áreas destinadas a praças) ocupados por favelas e, no interior de muitas quadras, os lotes abrigam cortiços

Outro objetivo da distinção entre tipos de ZEIS decorre do interesse no estabelecimento de regras diferenciadas de uso do solo para os diferentes tipos, em função de situações urbanas diferenciadas, a serem contempladas. Considerando que as ZEIS são um tipo de zoneamento, ou seja, são perímetros urbanos delimitados e com regras próprias de uso e ocupação do solo, elas podem incidir, por exemplo, em áreas centrais mais bem servidas de infra-estrutura e com maior potencial de adensamento, ou em áreas intermediárias, onde seja mais adequado adotar um potencial de adensamento médio, em relação aos padrões vigentes no município.

A lei do Plano Diretor de São Paulo, por exemplo, adotou quatro tipos de ZEIS.

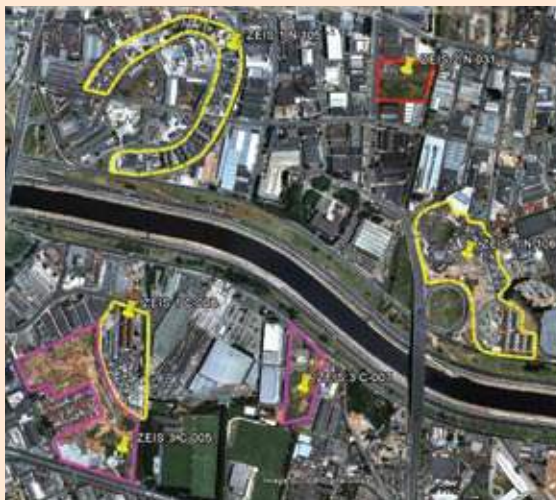
- ZEIS 1: são áreas ocupadas por assentamentos precários, incluindo favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, de moradores de baixa renda.

- ZEIS 2: são constituídas por terrenos vazios em áreas intermediárias, isto é, mais próximas do centro do que a maioria dos assentamentos precários.

- ZEIS 3: estão localizadas em áreas centrais, bem dotadas de infra-estrutura urbana, e abrangem 5,92 km² (o que equivale aproximadamente a 600 campos de futebol). Incluem concentrações de cortiços, imóveis não utilizados (edifícios vazios e abandonados) e terrenos em antigas zonas industriais, em perímetros de operações urbanas consorciadas ou em outras áreas, nas quais a expectativa de mudança de uso e de novos investimentos públicos pode induzir uma alta exagerada do preço da terra.

- ZEIS 4: foram marcadas em áreas com restrições ambientais que admitem aproveitamentos de baixa densidade. As HIS produzidas nas ZEIS 4 deverão ser destinadas ao reassentamento de famílias que já moram no seu entorno, em áreas de proteção absoluta e/ou áreas de risco.

De acordo com o PD de São Paulo, as ZEIS 1 e 2 foram regulamentadas de modo a permitir o comércio e serviço de âmbito local e uma densidade habitacional média alta, com o coeficiente de aproveitamento de 2,5. As ZEIS 3 mantêm o caráter de uso misto e as densidades construtivas mais altas que caracterizam as áreas onde se localizam, prevendo o coeficiente de aproveitamento de 4. Nas ZEIS 4, a densidade deverá ser baixa, com coeficiente de aproveitamento máximo de uma vez a área do terreno.



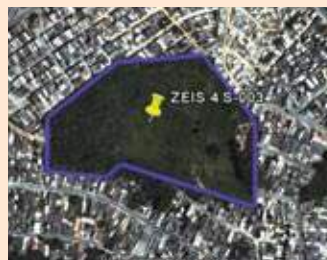
Conjunto de ZEIS na região central de São Paulo



ZEIS de imóvel isolado, na Rua Olarias, região central de São Paulo



Empreendimento residencial na ZEIS da Rua Olarias. Locação Social. COHAB/SP, 2004. Foto Robson Martins.



ZEIS 4 na área de proteção aos mananciais, região sul de São Paulo

Em todos os casos, é importante que os perímetros sejam delimitados em mapa georreferenciado, bem como descritos no texto da lei, para a sua perfeita identificação. Ver, na página 48 do Guia, exemplos da descrição dos perímetros de algumas das ZEIS que aparecem neste BOX.

A demarcação das ZEIS deve ser feita em mapa oficial da cidade, preferencialmente digital e georreferenciado. O principal é que os seus perímetros sejam identificáveis, com a maior exatidão possível. Para tanto:

- os perímetros devem também ser descritos mediante uma sequência de pontos (denominados vértices), identificados com base em referências concretas, evidentes para qualquer cidadão, tais como as ruas, praças, rios, pontes, linhas de alta tensão e outros elementos existentes na cidade¹⁰.
- na falta parcial ou total dessas referências concretas, a descrição do perímetro pode conter vértices identificados por coordenadas, obtidas por meio de GPS ou no mapa georreferenciado.
- no caso de ZEIS que abrangem um único imóvel, ou um pequeno número destes, pode ser utilizada a sua identificação no cadastro municipal de contribuintes imobiliários ou, alternativamente, a identificação no cartório de registro de imóveis.

a) ZEIS 1

Os critérios para demarcação de ZEIS 1 decorrem do seu objetivo básico: estabelecer normas especiais - de parcelamento, uso do solo e edificação - para viabilizar a regularização e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Portanto, trata-se de demarcar assentamentos irregulares de moradores de baixa renda, que apresentam situações inadequadas de urbanização: falta de infra-estrutura básica e de equipamentos urbanos; áreas de risco; transporte público deficiente, etc.

10 - Por exemplo: começa no cruzamento da rua A com rua B, segue pela rua A até o rio C, segue pelo rio C até a ponte D, etc.

A metodologia para mapeamento e identificação dessas áreas não será abordada no nosso texto que, em relação aos critérios para demarcação das ZEIS 1, se limita a duas recomendações, cuja aplicação deve ser calibrada, pelo Grupo Gestor e demais atores envolvidos no processo:

- a partir do mapeamento dos assentamentos precários, as ZEIS 1 podem ser demarcadas sem a preocupação prévia de excluir áreas inadequadas para o uso urbano (tais como áreas de risco, ruas, faixas não edificáveis, etc.) pois o processo de regularização/urbanização não será automático e vai depender da aprovação de um projeto específico para cada assentamento, no qual haverá um diagnóstico detalhado da situação existente e a definição da destinação de áreas para moradia, bem como para sistema viário, preservação e recuperação ambiental, entre outros.
- a demarcação das ZEIS 1 deve se ater aos perímetros dos assentamentos precários que exigem ações de urbanização e regularização, evitando-se abranger áreas muito extensas, quando isso não for necessário, no sentido de garantir a máxima mistura de usos possível. Por exemplo: no caso de duas favelas próximas, entre as quais haja algumas quadras com ocupação de padrão regular (mesmo que popular), recomendamos a demarcação de dois perímetros de ZEIS, em vez de se englobar toda a área num único perímetro.

b) ZEIS 2

A demarcação de ZEIS 2 (vazios) deve partir do diagnóstico das necessidades habitacionais do município, estratificadas por faixas

de renda, bem como de uma estimativa da área de solo urbano necessária para atender a essa demanda. Tal diagnóstico é um dos conteúdos do PLHIS que já deve ter sido levantado pelo Grupo Gestor. Os municípios que ainda não elaboraram o PLHIS, e que não tenham um cálculo mais detalhado do seu déficit habitacional, devem utilizar a pesquisa *Déficit Habitacional no Brasil*, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A pesquisa é atualizada sistematicamente, com base nos dados do IBGE. Para uma estimativa da necessidade de solo urbano, no caso do município não ter desenvolvido um estudo mais detalhado de tipologias habitacionais, fornecemos como referência uma metragem média de 180 m² de área de ZEIS, por unidade de HIS demandada¹¹.

Os critérios para a demarcação de ZEIS 2 em áreas, terrenos e imóveis vazios, sub-utilizados ou não utilizados devem ser pactuados pelo Grupo Gestor, de acordo com a realidade do município, podendo abranger propriedades públicas e particulares com as seguintes características:

- preço da terra compatível com a produção de HIS¹²;
- existência de infra-estrutura e equipamentos urbanos básicos ou inclusão em projeto de expansão dessas melhorias;
- proximidade de assentamentos precá-

rios que demandam remoção de parte ou totalidade das moradias;

- áreas centrais, com grande concentração de cortiços e imóveis 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;
- localização em zona urbana ou indicada para expansão urbana.

A participação dos representantes da sociedade civil, tanto dos movimentos de moradia quanto de empresários ligados à promoção de HIS, é fundamental para o ajuste desses critérios às especificidades do município.

Os municípios podem ter dificuldades na identificação de terrenos vazios, sub-utilizados ou não utilizados em áreas bem dotadas de infraestrutura - para a demarcação das ZEIS - em função da imprecisão dos cadastros imobiliários municipais e da relativa escassez de tais terrenos, especialmente nas grandes cidades, onde é muito alto o déficit habitacional para famílias de baixa renda.

Em tais condições e considerando o prazo como variável estratégica do processo, recomendamos a solução adotada pelo Plano Diretor de São Paulo¹³ que - a partir dos levantamentos já mencionados no nosso texto - demarcou ZEIS 3 em áreas centrais, em perímetros que apresentam concentrações de cortiços e de imóveis vagos/deteriorados, mas que também possuem outros tipos de imóveis, com usos permanentes e regulares. Nessas ZEIS, a lei estabelece que a destinação predominante para empreendimentos de HIS deverá ser exigida apenas nos imóveis que tenham as seguintes características:

11 - Esse parâmetro se baseia no tamanho do lote mínimo de 125 m² estabelecido pela lei federal de parcelamento do solo urbano. Destacamos, todavia, que essa metragem depende das características locais da urbanização e das tipologias habitacionais adotadas, podendo variar entre 60 m² e 300 m², aproximadamente.

12 - Para aferir o atendimento dessa condição o Grupo Gestor deve utilizar a Planta de Valores Imobiliários que serve de base para o lançamento de IPTU pelo município.

13 - Prefeitura de São Paulo, Lei Municipal nº 13.885/04.

- não edificados ou sub-utilizados;
- não utilizados¹⁴;
- 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, bem como 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, pois, neste caso, o terreno voltaria a ser não edificado e sujeito à destinação para HIS;
- garante que, em eventuais programas de renovação urbana, sejam oferecidas habitações de interesse social em proporção no mínimo igual, e provavelmente maior, do que as unidades em cortiços pré-existentes;
- dispensa um levantamento prévio, cadastral, de cada imóvel vago ou ocupado por cortiços, permitindo que a ZEIS compreenda um maior número de imóveis nessas situações e, ao mesmo tempo, evitando desgastes decorrentes de eventual erro de cadastramento.

A definição das características específicas dos terrenos, em ZEIS, que deverão ser vinculados ao uso habitacional de interesse social, já é parte do assunto que vamos abordar no próximo capítulo.

3.2 - Vinculação das ZEIS ao uso habitacional de interesse social

O enunciado básico da definição das ZEIS - de que elas são áreas predominantemente destinadas à habitação de interesse social - demanda que a legislação municipal especifique exatamente em que condições e proporção essa destinação deve ocorrer, disciplinando o processo de aprovação de novos empreendimentos em ZEIS.

Em outras palavras, para que o instrumento seja de fato aplicado e tenha os efeitos desejados, é necessário que a lei municipal estabeleça uma medida objetiva do que (ou quanto) deve ser entendido como “predominantemente”, especialmente quando se tratar de imóveis de propriedade privada.

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;
- à área passível de ser edificada no terreno, de acordo com o coeficiente de aproveitamento que lhe é atribuído pela legislação urbanística.

14 - Edificação em lote ou gleba com área superior a 500 m², que tenha 80% da área construída desocupada há mais de 5 anos, de acordo com a regulamentação estabelecida em São Paulo.

A possibilidade de uso misto nas edificações deverá ser garantida pelas normas de uso do solo das ZEIS, para ampliar as soluções de projeto que atendam a vinculação de porcentagem da área construída ao uso HIS. Nas fotos 1, 2 e 3, apresentamos uma tipologia de edifício misto que é muito difundida no Brasil e que atende perfeitamente à destinação de 70% a 75% da área construída para habitação popular e de 25% a 30% para outros usos (comércio, no caso), em terrenos de 300 m² a 500 m², com coeficiente de aproveitamento em torno de 3 vezes a área do terreno. No exemplo 4, num terreno de 1.000 m², vemos como essa tipologia pode ser estendida, formando conjunto de lojas no térreo e conjunto residencial nos dois pavimentos superiores.

Outra alternativa de projeto que atende à vinculação ao uso HIS, especialmente no caso de terrenos maiores, é o desmembramento do lote ou gleba e aprovação de empreendimentos independentes, para HIS e para outros usos. Nestes casos, a Prefeitura deve ter o cuidado de condicionar o “habite-se” do outro uso à emissão do “habite-se” para as HIS.



Lembrando que as ZEIS podem abranger tanto imóveis isolados quanto perímetros que delimitam um conjunto de imóveis, a lei pode definir - em relação aos perímetros com diversos imóveis - que a vinculação ao uso HIS somente irá incidir sobre os imóveis não edificados, sub-utilizados ou não utilizados, bem como sobre os imóveis ocupados por assentamentos precários, como no exemplo de São Paulo, mencionado no capítulo anterior. Neste último caso, considerando que as moradias em assentamentos precários já abrigam famílias de baixa renda, o objetivo da norma é garantir que, após a regularização de tais áreas, elas permaneçam vinculadas ao uso habitacional de interesse social, evitando sua apropriação pelo mercado de imóveis destinados a demandas

mais rentáveis. Outra estratégia que responde a esse objetivo, é a proibição do remembramento de lotes em assentamentos precários que foram regularizados, adotada desde as primeiras leis de ZEIS, em Recife.

A lei das ZEIS também pode estabelecer: I) que a vinculação ao uso de HIS somente atingirá terrenos acima de uma certa metragem estabelecida, como 250 m², por exemplo; II) ou a dispensa da vinculação, quando se tratar de equipamentos públicos de interesse social, tais como escolas ou postos de saúde, sempre de acordo com as necessidades específicas dos municípios.

Como vemos, o que se busca com esse conjunto de dispositivos, é fazer com que as ZEIS funcionem como uma espécie de rede ou

peneira, que vai “pescar” os imóveis que não estão cumprindo a sua função social e vincular parcela do seu potencial de aproveitamento à produção de HIS, criando uma reserva de solo urbano para essa finalidade.

O Grupo Gestor, com a participação dos diversos segmentos da sociedade local, deve estudar e propor, de acordo com as características de cada município, qual deve ser a forma mais adequada de vincular terrenos e imóveis em ZEIS, à produção de HIS.

3.3 – Definição básica de HIS

Nas ZEIS de vazios, a definição clara e objetiva do que deve ser entendido por Habitação de Interesse Social (HIS) é fundamental para efetivar a vinculação de uma porcentagem dos terrenos, ou área construída nas ZEIS, ao uso habitacional de interesse social. Em outras palavras, trata-se de definir qual o tipo de moradia que deverá ser produzido e a quem essa moradia se destina.

Tal objetivo leva a uma definição de HIS que associa, de forma sucinta, duas categorias de condicionantes: o tipo ou padrão da moradia e a caracterização da população beneficiária. Assim, na maioria dos municípios que já regulamentaram a questão, a definição de HIS foi estabelecida mediante a articulação:

- do padrão da moradia, caracterizado por: área útil (por exemplo, mínima de 30 m² e máxima de 80 m²); número máximo de um banheiro e de uma vaga de garagem;
- da faixa de renda das famílias beneficiárias, estabelecida até o máximo de seis salários mínimos.

Os parâmetros apresentados acima são exemplificativos e deverão ser adequados às peculiaridades do município. Em relação às variáveis utilizadas para caracterizar o padrão

da moradia, destacamos que o número de banheiros e de vagas de garagem podem ser importantes para distinguir o padrão habitacional popular do padrão destinado a outras faixas de renda, no caso de habitações pequenas em áreas bem localizadas.

Em relação à faixa de renda, trata-se de uma variável - a baixa renda da população - que sintetiza as dificuldades de acesso à moradia e que, ao mesmo tempo, permite associação direta, tanto com os estudos do déficit habitacional, quanto com a população alvo dos programas direcionados à solução desse déficit. Considerando que 89,4% do déficit habitacional do país corresponde a famílias na faixa de renda de até três salários mínimos e que 6,5% do déficit a famílias entre três e cinco salários¹⁵, temos o principal balizamento para a definição da população à qual se destina, prioritariamente, a produção habitacional que demanda instrumentos especiais como as ZEIS, bem como outros incentivos e padrões especiais. O desenho dos programas habitacionais que contam com subsídios governamentais, com destaque para as regras do PMCMV - que destina subsídios diretos, para as famílias de zero a três e de três a seis salários mínimos constitui outra referência fundamental para tal definição.

Adicionalmente, os municípios poderão regulamentar, por decreto, o preço máximo das unidades ou ainda as condições de comercialização que garantam que as moradias sejam de fato acessíveis às famílias abrangidas pela faixa de renda estabelecida.

A definição de HIS, conforme sugerida acima, é suficiente para garantir a aplicação das ZEIS de vazios, no que diz respeito à vinculação de terreno ou área construída ao uso habitacional de interesse social.

Se o município não possuir uma legislação

15 - Ver: “Déficit Habitacional no Brasil 2007”. Fundação João Pinheiro, MCI/Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2009.

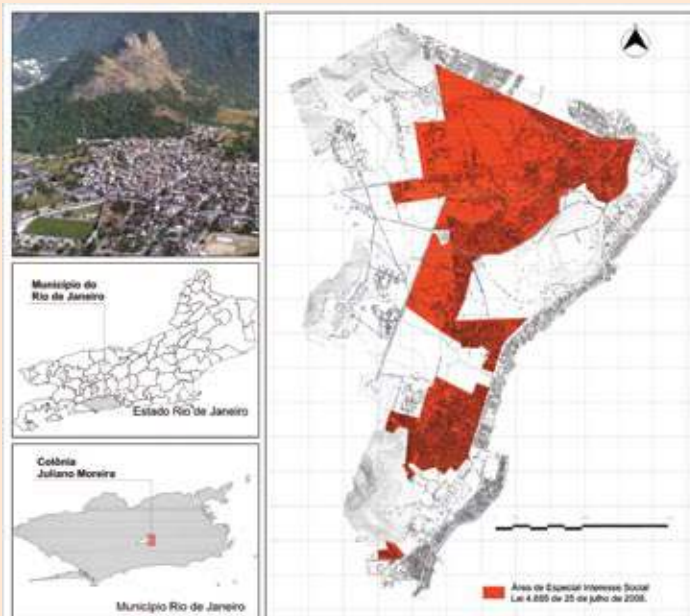
específica para empreendimentos habitacionais de interesse social, a definição de HIS pode ser utilizada de forma combinada com a legislação de parcelamento do solo e código de edificações que o município aplica de modo geral, para empreendimentos habitacionais, lembrando porém que tais legislações costumam ter padrões muito exigentes que não se adequam aos limites de preço das HIS.

Para superar esse problema e visando criar um novo incentivo para a produção de HIS, bem como facilitar o acesso à moradia digna, regular e atendida por equipamentos e serviços urbanos, os municípios também devem providenciar a aprovação de normas urbanísticas e edilícias especiais para os empreendimentos de HIS.

Antes, porém, de abordarmos alguns aspectos gerais dessa regulamentação.

Salientamos que ela não é e não deve tornar-se uma condição para a aprovação e regulamentação das ZEIS, as quais devem ser priorizadas no âmbito das atividades do Grupo Gestor das ZEIS. Salientamos ainda que, mesmo na falta de normas especiais para a produção de HIS, as ZEIS são zonas nas quais pode ser admitida a aprovação, caso a caso e de acordo com projeto específico, de empreendimentos que envolvem exceções às normas gerais urbanísticas e edilícias dos municípios.

Na Colônia Juliano Moreira, no Rio de Janeiro, em área da União parcialmente cedida ao município para empreendimento habitacional de interesse social, a demarcação de AEIS (Área Especial de Interesse Social) permitiu a aprovação do parcelamento do solo e de projeto habitacional com parâmetros específicos, garantindo proteção das áreas ambientalmente frágeis e tipologias adequadas às necessidades dos futuros moradores.



Colônia Juliano Moreira, favelas Curicica e Parque Dois Irmãos, Rio de Janeiro/RJ, 2008. Secretaria Municipal de Habitação-RJ. Imagem cedida pela Secretaria Municipal de Habitação-RJ.

3.4 – Normas especiais para a produção de HIS

O estabelecimento, pela legislação municipal, de padrões urbanísticos e edifícios específicos para a aprovação de empreendimentos habitacionais de interesse social é uma forma de incentivo a essa promoção, que já estava prevista desde 1979, na lei federal que disciplina o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79).

Para entender o fundamento desse tipo de dispositivo, devemos comparar o padrão urbanístico resultante da aplicação da legislação de parcelamento do solo com o padrão existente nos assentamentos precários.¹⁶ A enorme distância que existe entre ambos nos aponta a necessidade de disciplinar um padrão intermediário que visa, ao mesmo tempo, reduzir o custo da produção habitacional de interesse social e ampliar as possibilidades de oferta de moradia digna, regularmente inserida no espaço urbano e atendida por infra-estrutura básica, equipamentos e transporte urbano, segurança, conforto e qualidade ambiental.

De acordo com a Lei nº 6.766/79, o conjunto de normas, parâmetros e requisitos urbanísticos específicos para o parcelamento do solo e edificação em empreendimentos habitacionais de interesse social deve ser aprovado por lei municipal e sua aplicação não é restrita às ZEIS, com exceção dos requisitos mínimos de infra-estrutura básica, que somente podem

ser reduzidos em ZEIS. Todavia, os municípios devem ficar atentos para o fato de que essa lei federal encontra-se em processo de revisão e que, de acordo com a versão mais recente do PL nº 3.057/00¹⁷, a flexibilização de parâmetros do parcelamento do solo passará a ser admitida somente em ZEIS.

16 - Conforme destacado pelo PlanHab: “Na maior parte dos municípios brasileiros, as leis de uso e ocupação do solo – zoneamento – e demais regulações locais destinam um grande porcentual do território urbano para as tipologias habitacionais correspondentes aos produtos imobiliários de alta e média renda”. Plano Nacional de Habitação, Produto 5. Consórcio Via Pública/LABHAB-FUPAM/Logos Engenharia e SNH/MCidades. Brasília, 2008. Página 30.

17 - O PL nº 3.057/00 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional e consubstancia as propostas de revisão da Lei nº 6.766/79.

As normas especiais para a produção de HIS deverão possibilitar um leque de tipologias e soluções de projeto, adequadas à demanda e às peculiaridades locais.



Complexo do Alemão, Rio de Janeiro/RJ, 2009. EMOP-RJ. Foto Rodrigo Nunes/Mcidades.



Conjunto Inácio Monteiro, São Paulo/SP, 2004.
Empreendimento COHAB-SP. Foto Adri Felden/Argosfoto.



Conjunto Teotônio Vilela, São Paulo/SP, 2004.
Empreendimento PAR/COHAB-SP. Foto Robson Martins.



Conjunto Nossa Senhora de Fátima, Fortaleza/CE, 2009.
Empreendimento PAC/HABITAFOR-CE. Foto Anja Nelle.



Conjunto Princesa Isabel, Porto Alegre/RS, 2007.
DEMHAB-RS. Foto cedida pelo DEMHAB-RS.

PARTE II

Implementação



Conjunto Pedro Facchini. Empreendimento COHAB/SP, 2004
Projeto Barbosa e Corbucci Arquitetos Associados.
Foto cedida pelos autores do projeto.



Conjunto Pedro Facchini. Empreendimento COHAB/SP, 2004
Projeto Barbosa e Corbucci Arquitetos Associados.
Foto cedida pelos autores do projeto.



Conjunto da Maré, Rio de Janeiro/RJ, 1994. Programa Favela Bairro/Prefeitura do Rio de Janeiro.
Projeto Arquiteto Demetre Anastassakis. Foto cedida pelo autor do projeto.



Conjunto Vila da Barca, Belém/PA, 2007.
Empreendimento PAC/SEHAB-PA. Foto cedida pela CEHAB



Conjunto Vila da Barca, Belém/PA, 2007.
Empreendimento PAC/SEHAB-PA. Foto cedida pela SEHAB

As normas e parâmetros de parcelamento do solo e edificação para empreendimentos habitacionais de HIS devem contemplar, entre outros:

- os agentes que estão autorizados a promover tal tipo de empreendimento, que podem ser todos os agentes que operam com recursos do SFH, ou aqueles que o município decidir;
- as tipologias de empreendimentos, tais como: loteamentos de interesse social associados ou não à produção de habitação unifamiliar (uma unidade por lote); habitação unifamiliar; conjuntos habitacionais horizontais; conjuntos habitacionais verticais; reabilitação de edificação existente, etc.
- as zonas ou áreas da cidade onde os empreendimentos são permitidos;
- as condições previstas na definição de HIS (área mínima e máxima das unidades, número máximo de banheiros e de vagas para estacionamento);
- as dimensões mínima e máxima dos lotes individuais, bem como a frente (testada) mínima admissível;
- a dimensão máxima (área do terreno) e o número máximo de unidades, no caso de conjuntos habitacionais;
- a área mínima e máxima da cota parte de terreno vinculada a cada unidade no caso de conjuntos;
- as características do sistema viário que será admitido como via de acesso aos conjuntos (largura mínima, via de pedestre ou necessariamente via que permita o tráfego de veículos), associadas à tipologia e escala dos empreendimentos;
- a infra-estrutura mínima a ser exigida no caso de parcelamento do solo, compreendendo (de acordo com a legislação

federal): drenagem de águas pluviais; características geométricas do sistema viário e tratamento do pavimento; rede de eletricidade e iluminação pública; rede de abastecimento de água potável e de coleta de esgotos; sistema de coleta de lixo, arborização, etc.

- porcentagem e características de áreas públicas (para áreas verdes e usos institucionais) a serem doadas no caso de parcelamento do solo;
- áreas não edificáveis, áreas de preservação permanente e outros parâmetros da legislação ambiental a serem observados;
- condições de insolação, iluminação, ventilação e salubridade das habitações, incluindo recuos, aberturas, pé direito mínimo (que pode ser variável segundo o tipo de compartimento) e captação de águas pluviais;
- gabarito das edificações e número máximo de pavimentos no caso de conjuntos verticais sem elevador;
- vagas para estacionamento e espaços de uso coletivo nos conjuntos;
- condições para os usos não habitacionais nos conjuntos;
- condições de aprovação dos empreendimentos.
- restrição ao remembramento.

Visando agilizar o processo de aprovação dos empreendimentos de HIS e, mais uma vez, como incentivo à sua produção, os municípios poderão criar um grupo especial de análise e aprovação integrada (urbanística e ambiental) dos empreendimentos habitacionais de HIS.

3.5 – Usos do solo complementares às HIS

Finalmente, lembramos que as ZEIS não são áreas exclusivamente constituídas por habitações de interesse social e que sua regulamentação deverá contemplar os parâmetros urbanísticos para os demais usos do solo. Nesse sentido, os municípios têm duas opções básicas:

- estabelecer que os demais usos, nas ZEIS, seguirão a disciplina de uso do solo do seu entorno imediato;
- estabelecer normas de uso e ocupação do solo, aplicáveis nas ZEIS, para os demais usos.

A escolha de uma dessas opções, que deverá ser encaminhada pelo Grupo Gestor, depende do contexto no qual se dá o processo de criação e regulamentação das ZEIS, em relação à produção da legislação urbanística do município. Assim:

- se o município estiver elaborando (ou revendo) toda a sua legislação de uso e ocupação do solo, recomendamos que as ZEIS sejam tratadas como uma zona completa, ou seja, que sejam definidos para ela, as normas e parâmetros que foram estabelecidos para as demais zonas, tais como: usos permitidos e em que condições (o que pode levar em consideração a largura das vias); coeficiente de aproveitamento básico e máximo; taxa de ocupação; gabaritos e recuos; lote mínimo; etc. Neste caso, é fundamental fazer a ressalva de que, nos empreendimentos habitacionais de interesse social, poderão ser aplicados parâmetros especiais¹⁸;

- se o município estiver elaborando/aprovando seu Plano Diretor, a partir do qual a legislação de uso do solo deverá ser revista, recomenda-se um período de transição, no qual já vale a porcentagem de vinculação ao uso habitacional de interesse social e, em relação aos demais usos, valem os parâmetros da zona na qual a ZEIS estava anteriormente. Quando toda a legislação for revista, as ZEIS caem no caso anterior;
- no caso do município que já aprovou Plano Diretor e disciplina de uso do solo de acordo com o Estatuto da Cidade, provavelmente foi definido um prazo para a revisão dessas normas locais. No transcurso desse prazo, as ZEIS poderão ser criadas por lei específica, estabelecendo a vinculação de porcentagem de área construída ao uso HIS. Para os demais usos fica valendo o que tinha sido aprovado pelo PD e disciplina de uso do solo. Recomendamos, contudo, que essa situação também seja tratada como transitória e que, no momento de revisão do PD e legislação de uso do solo, as ZEIS recebam tratamento completo, como no primeiro caso.

Em qualquer dos casos, porém, a principal preocupação da legislação das ZEIS de vazios é estabelecer claramente a porcentagem de vinculação ao uso de HIS e deixar muito claro que ela passa a vigorar no momento de aprovação das ZEIS.

18 - Como já vimos, tais parâmetros podem ser tanto decorrentes de uma legislação especial (geral) para empreendimentos habitacionais de interesse social, ou específicos para cada projeto ou empreendimento. Neste último caso,

as ZEIS de vazios teriam um tratamento semelhante ao das ZEIS de áreas ocupadas, nas quais a regularização se dá mediante aprovação de projeto específico.

Passo 4 – Articulação dos instrumentos de política urbana com as ZEIS

Para estimular a efetiva implementação das ZEIS, bem como garantir um equilíbrio, entre o interesse social e o interesse dos proprietários dos imóveis abrangidos, deverão ser propostos mecanismos de incentivo e de indução. A regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, pelo Plano Diretor, constitui o momento mais oportuno para a articulação dos instrumentos de política urbana com as ZEIS, visando à criação de tais mecanismos de incentivo e indução, cujo funcionamento apresentaremos a seguir.

4.1 – Mecanismos de Incentivo

a) Transferência do direito de construir

O primeiro instrumento de incentivo a imóveis sobre os quais recaem obrigações especiais, é a transferência do direito de construir, que vem sendo aplicada pela legislação urbanística municipal há várias décadas – portanto antes da aprovação do Estatuto da Cidade, mas sempre com base no princípio da função social da propriedade – nos casos de preservação de imóveis de interesse histórico e/ou ambiental. Atualmente, de acordo com a regulamentação desse instrumento, estabelecida no artigo 35 do Estatuto: “lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II. preservação de imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III. programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos. A lei municipal estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.”

Assim, para os proprietários que não quiserem utilizar diretamente a possibilidade de construir empreendimento habitacional de interesse social – de acordo com a disciplina das ZEIS e utilizando as formas de financiamento oferecidas pelo governo federal - poderá ser facultada a transferência do direito de construir para outro imóvel, do mesmo proprietário, ou a venda desse mesmo direito para o proprietário de outro imóvel. Lembramos que a instituição da outorga onerosa do direito de construir¹⁹ - pelo Plano Diretor, com base no Estatuto – estabelece uma grande demanda do mercado imobiliário pela compra do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo Plano, criando uma situação favorável para o proprietário que quiser exercer o direito da transferência do potencial, quando este lhe for facultado.

No caso das ZEIS, para atender a demanda por terra e facilitar as funções de controle urbano, recomendamos que a transferência do direito de construir seja facultada aos proprietários que doarem integralmente seus imóveis ao

19 - Ver, em especial, artigos 28 e 30 do Estatuto da Cidade.

poder público. A fórmula de cálculo da quantidade de metros quadrados de potencial transferível e receptível no outro terreno, bem como os limites e localizações em que poderá ocorrer a recepção de potencial construtivo adicional, serão estabelecidos pela lei que regulamenta o instrumento da transferência. No sentido de estimular essas doações, em função do especial interesse do município de garantir a oferta de terra urbana para atender a demanda de HIS, também poderá ser oferecido um bônus na fórmula de cálculo do potencial transferível dos imóveis em ZEIS que forem doados ao poder público.

b) Operação urbana consorciada

O segundo instrumento, que pode oferecer incentivos à implementação das ZEIS, é a operação urbana consorciada (OU)²⁰. As OU funcionam, basicamente, mediante a delimitação, por lei, de um perímetro (mais ou menos extenso) no qual o poder público pretende fomentar transformações urbanísticas a serem parcialmente custeadas por meio de contrapartidas dos proprietários dos imóveis abrangidos. A lei específica de cada OU deve fixar:

- I. o programa de intervenções previsto para o seu perímetro (por exemplo: obras viárias, de drenagem, e/ou transporte coletivo urbano; implantação de espaços públicos e valorização do patrimônio histórico e ambiental; melhorias sociais, etc);
- II. os benefícios que podem ser solicitados ao poder público pelos empreendedores imobiliários, mediante pagamento de contrapartida²¹;

- III. as formas de cálculo e pagamento da contrapartida pelos empreendedores, que poderá envolver a emissão, pelo município, de certificados de potencial construtivo adicional (CEPAC)²²;
- IV. os mecanismos de controle social sobre a implementação da OU;
- V. programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, o qual, em muitos casos, envolve programa de atendimento habitacional de interesse social.

A demarcação de ZEIS, em áreas de OU nas quais estejam localizados assentamentos precários que serão afetados pelas intervenções, constitui uma forma de garantir atendimento adequado aos moradores, seja viabilizando a urbanização e regularização dos assentamentos, seja mediante a reserva/destinação de terra para o seu reassentamento, quando necessário. Os proprietários de terrenos definidos como ZEIS de vazios, em áreas de OU, poderão ser desapropriados mediante pagamento com CEPACs, no caso destes terem sido instituídos pelo município. Caso os CEPACs não tenham sido adotados, cairemos em tratamento seme-

tivo adicional, modificação nas normas edículas e de parcelamento do solo; mudança de uso solo; regularização de construções, etc.

22 - Os CEPACs são papéis que podem ser livremente negociados no mercado e servem para o pagamento, à Prefeitura, da contrapartida devida por empreendimento que, de alguma forma, utilizar os benefícios urbanísticos previstos na lei da OU (regularização de um imóvel, por exemplo). Com vistas a adiantar recursos para as obras previstas, a Prefeitura pode emitir lotes de CEPACs e levá-los a leilão na bolsa de valores, obedecendo normas da CVM. Alternativamente, a Prefeitura pode utilizar os CEPACs para pagar por desapropriações ou por obras executadas por empreiteiras. Os agentes privados que adquirirem ou receberem CEPACs, poderão usá-los a qualquer tempo, no momento da aprovação de empreendimentos que envolvam pagamento por benefícios urbanísticos, no perímetro da OU.

20 - Ver artigos 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade.

21 - Tais benefícios são, por exemplo: potencial constru-

lhante ao da transferência do potencial construtivo. Considerando, todavia, que os perímetros de OU são áreas onde existe uma expectativa de maior valorização imobiliária, a Prefeitura, mesmo sem adotar os CEPACs, pode criar uma espécie de “cesta” de benefícios alienáveis (com aplicação no perímetro da OU e possibilidades de uso mais amplas do que o aumento do potencial de área construída), a serem oferecidos em contrapartida ao proprietário que doar para o poder público imóvel localizado em ZEIS, para produção de HIS, como no exemplo da OU da Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre. Inserir Box com essa experiência.

Do ponto de vista da sua disciplina legal, de acordo com o Estatuto da Cidade, as OU podem ser aplicadas diretamente em áreas de concentração de assentamentos precários, visando a sua requalificação. Em tal alternativa, a demarcação de ZEIS é essencial, para garantir a permanência da população de baixa renda no local, e as instâncias de controle social devem ter cuidados redobrados, em consideração aos seguintes aspectos:

- I. o interesse dos empreendedores imobiliários nos CEPACs e benefícios oferecidos pela OU decorre justamente da maior expectativa de valorização que essas áreas oferecem em relação ao contexto urbano no qual se inserem;
- II. essa expectativa tem como fundamento a previsão de investimentos públicos concentrados num único perímetro;
- III. a sobre-valorização imobiliária é justamente o mecanismo de mercado, por meio do qual a população de baixa renda é expulsa (indiretamente) das áreas urbanas mais bem equipadas e valorizadas;
- IV. mesmo com a delimitação de ZEIS, poderá haver uma tendência de substituição gradual dos moradores de mais

baixa renda por outros de uma faixa mais alta, dentro do que for estabelecido como parâmetro para a destinação das HIS (famílias de até 5 salários mínimos, por exemplo);

- V. se não houver expectativa de valorização, deixa de existir interesse do mercado imobiliário pelos CEPACs e benefícios oferecidos pela OU, pois eles somente são utilizáveis no seu perímetro.

Em resumo, a articulação de ZEIS com Operações Urbanas, mediante utilização de instrumentos de contrapartida (pagamento de desapropriações em CEPACs e outras formas de benefícios urbanísticos onerosos) certamente é viável e desejável nos casos em que as OU tem objetivos múltiplos, que incluem a produção de HIS. Como instrumento específico de política habitacional e de inclusão social, as OU ainda não foram testadas.

c) Consórcio imobiliário

O terceiro instrumento de incentivo é o consórcio imobiliário, que constitui uma “forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas”²³. O consórcio imobiliário pode ser aplicado diretamente na viabilização das HIS em ZEIS de vazios, quando o poder público dispuser de recursos para adiantar os investimentos necessários para a produção das HIS. Alternativamente, considerando-se o contexto atual - de vigência do PMCMV, operações do tipo consórcio imobiliário podem ser viabilizadas diretamente entre particulares, a exemplo do que o mercado já pratica nas incor-

23 - Artigo 46, §1º, do Estatuto da Cidade.

porações imobiliárias destinadas a outras faixas de renda. A demarcação de ZEIS de vazios, em áreas adequadas à produção de HIS pode facilitar a negociação entre proprietários de terrenos urbanos e construtoras interessadas em contratar, com a CAIXA, operações de financiamento para produção de HIS dentro das regras do PMCMV. A oportunidade - viabilizada pelo desenho do PMCMV - de parceria entre o poder público e o setor formal da construção e incorporação imobiliária em torno da implementação das ZEIS, tem potencialidades para ser ampliada, mediante gestões do município, considerando que esses atores são potenciais compradores do direito de construir transferível das ZEIS e interlocutores estratégicos para a montagem de Operações Urbanas Consorciadas. A participação e controle social sobre tais tratativas é condição essencial para garantir a realização dos objetivos das ZEIS.

d) Outorga onerosa do direito de construir

O quarto instrumento que pode oferecer incentivos nas ZEIS é a outorga onerosa do direito de construir, ou solo criado. De acordo com a disciplina do solo criado: “o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (único ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”²⁴. A contrapartida paga ao município será destinada à: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; e constituição de reserva fundiária, entre outras finalidades estabelecidas pelo Estatuto. Diante dessas prioridades para a destinação dos recursos auferidos e como incentivo à produ-

ção de HIS, recomenda-se, para os municípios que instituíram a outorga onerosa do direito de construir, a isenção do pagamento da outorga, tanto para os empreendimentos de HIS – quando estes ultrapassarem o coeficiente de aproveitamento básico, nas zonas em que o PD assim permitir – quanto para qualquer empreendimento em ZEIS, quando se tratar de imóveis que tenham uma porcentagem da sua possibilidade de aproveitamento vinculada ao uso habitacional de interesse social.

4.2 – Instrumentos de Indução

a) Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Sendo áreas sobre as quais incidem normas especiais derivadas do princípio da função social da propriedade e da cidade, as ZEIS devem ser abrangidas pelo principal instrumento que permite ao município controlar e exigir o cumprimento da função social da propriedade urbana: o instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano.

Inscrito diretamente na Constituição Federal, o instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano foi regulamentado pelo artigo quinto do Estatuto da Cidade e sua aplicação exige:

I. definição pelo Plano Diretor dos parâmetros²⁵ e áreas onde será exigido o adequado aproveitamento do solo;

25 - Tais parâmetros dizem respeito às condições objetivas para a aferição do não cumprimento do adequado aproveitamento da propriedade, incluindo as definições: de imóvel não edificado; do aproveitamento mínimo que se não for atendido caracteriza o imóvel como sub-utilizado; e de imóvel não utilizado, abrangendo, em grande parte dos Planos Diretores aprovados, os imóveis vagos, abandonados e não habitados. O Plano Diretor pode também estabelecer uma metragem mínima para os imóveis que estarão sujeitos ao aproveitamento compulsório.

24 - Estatuto da Cidade, artigo 28.

II. lei municipal específica que regulamentará a aplicação das sanções cabíveis;

III. e notificação ao proprietário, averbada em cartório, exigindo o adequado aproveitamento.

As áreas definidas pelo Plano Diretor como sujeitas a tais exigências devem refletir as diretrizes de desenvolvimento urbano do município, abrangendo Macro-zonas, Zonas e Áreas de planejamento, nas quais há interesse público e social no pleno aproveitamento da infra-estrutura existente e das condições adequadas para a urbanização e uso do solo, de acordo com os limites e condições estabelecidos pelo PD.

As ZEIS de vazios se destacam como áreas onde deve ser prevista a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando: por um lado, que elas foram demarcadas justamente por serem 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. Essa disposição também deve incidir sobre as ZEIS que abrangem imóveis vagos, abandonados e não habitados, incluídos na categoria de “propriedade não utilizada”.

Lembramos que o descumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar a propriedade que não está atendendo à sua função social deverá ensejar, como sanção, o lançamento de IPTU progressivo no tempo. Compete à lei municipal específica a fixação dos percentuais de aumento das alíquotas, de acordo com as disposições e limites estabelecidos no Estatuto da Cidade (artigo 7º). A majoração progressiva das alíquotas será efetuada por um período de cinco anos ao fim do qual - no caso de não ter sido atendida a obrigação de parcelar, edificar

ou utilizar - o município poderá, alternativamente: (i) manter a cobrança pela alíquota máxima alcançada, até que se cumpra a obrigação; (ii) ou desapropriar o imóvel mediante pagamento em títulos da dívida pública, conforme regulamentado pelo artigo oitavo do Estatuto e de acordo com a lei municipal específica.

b) Direito de Preempção e Desapropriação

Para completar nosso conjunto – que não é exaustivo - de referências aos instrumentos de política urbana que podem ser articulados às ZEIS como formas de incentivo e indução do seu uso para empreendimentos habitacionais de interesse social, devemos mencionar a desapropriação e o direito de preempção.

A desapropriação por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (e não como sanção, com pagamento em títulos da dívida pública), é um instituto que se acha regulamentado ao nível federal desde 1941 e que pode ser utilizado nas ZEIS a qualquer tempo, assim como em qualquer outro imóvel. A desapropriação é um procedimento pelo qual o poder público pode adquirir (compulsoriamente) o domínio de uma propriedade particular, mediante prévia indenização ao proprietário. A disponibilidade de recursos orçamentários é um sério entrave à aplicação do instrumento, pois a imissão na posse do imóvel – conferida ao poder público por meio de sentença judicial – depende do depósito prévio, em juízo, do valor de mercado do imóvel, cabendo ainda ao proprietário contestar o valor depositado e pleitear valor mais alto.

Tendo em vista a possibilidade de desapropriação por interesse social, para atendimento às necessidades habitacionais do município, a demarcação de ZEIS responde a dois objetivos: por um lado, permite controle sobre a valorização do imóvel, pois, como já vimos na parte I, o

valor dos imóveis a serem produzidos num terreno constitui um dos fatores que determinam o preço que o proprietário pode pedir pelo seu imóvel; por outro lado, considerando os limites orçamentários do município, a vinculação ao uso de HIS permite a constituição de reserva de terras para essa finalidade.

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 áreas para: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; e constituição de reserva fundiária, entre outras finalidades. Nesse sentido, a incidência do direito de preempção em imóveis demarcados como ZEIS de vazios corrobora os objetivos destas e permite ao município um controle sobre as transações imobiliárias que envolverem tais áreas, com destaque para o conhecimento dos valores praticados.

A área objeto do direito de preempção deve ser indicada no Plano Diretor e delimitada em lei específica, que também deve tratar da sua regulamentação, observadas as disposições do Estatuto. De acordo com estas: o prazo de vigência da preempção não pode ser superior a cinco anos, sendo passível de renovação, após um ano do final da vigência do prazo inicial; o proprietário, que pretenda vender o imóvel assim gravado, deve notificar essa intenção ao município, bem como o preço oferecido; o município terá 30 dias para manifestar interesse na compra; transcorrido esse prazo sem manifestação do município, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada; concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

Como vimos ao longo deste capítulo, o Estatuto da Cidade oferece aos municípios um grande número de instrumentos que podem ser associados às ZEIS, para facilitar e viabilizar os empreendimentos habitacionais de interesse social. A operacionalização desses instrumentos não pode ficar limitada à aprovação das leis e decretos que os instituem e regulamentam, exigindo que o município invista na sua gestão, mediante:

- I. divulgação das ZEIS e das suas possibilidades junto aos diversos agentes envolvidos (construtoras, proprietários de terrenos, comunidades);
- II. promoção de parcerias; realização de chamamento para a execução de planos de aproveitamento dos terrenos;
- III. realização de concursos para o desenvolvimento de tais planos e projetos;
- IV. oferta de assistência técnica para que as comunidades possam participar mais ativamente dessas gestões.

Para viabilizar todas essas atividades, é recomendável que o Grupo Gestor das ZEIS, criado para sua demarcação e regulamentação, seja mantido (com as adaptações da sua composição que o município achar necessário) mesmo depois da aprovação do instrumento, visando à sua implementação e gestão.

Antes, porém, o Grupo Gestor deve encaminhar decisões sobre os parâmetros urbanísticos e edílios a serem adotados nas HIS, bem como definição dos seus beneficiários, pois essas questões devem ser contempladas na legislação que regulamenta as ZEIS.

5 – Processo de participação e gestão das ZEIS

Entendemos que a participação da sociedade civil, mediante representação dos diversos grupos de interesse no processo de criação e re-

gulamentação das ZEIS, é essencial para que elas produzam resultados efetivos. A participação é um direito dos cidadãos, consagrado pela nova ordem jurídico-urbanística que vigora a partir da Constituição de 1988 e foi consolidada pelo Estatuto da Cidade.

A forma de garantir a participação, no caso da criação das ZEIS, contempla a inclusão da sociedade civil desde a formulação inicial das propostas, mediante a criação do Grupo Gestor, conforme recomendado neste texto.

Ao mesmo tempo em que se desenvolvem as atividades do Grupo Gestor, na medida em que as propostas comecem a adquirir alguma forma, elas deverão ser sistematicamente apresentadas e debatidas em fóruns mais amplos, tais como os Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana. Isso deve ocorrer periodicamente. Considerando um prazo de seis meses para o trabalho do Grupo Gestor - desde a sua constituição até a formulação do Projeto de Lei, com a demarcação e regulamentação básica das ZEIS - devem ser previstas, no mínimo, três apresentações aos fóruns mencionados.

Paralelamente, deverão ser organizadas oficinas e seminários, dentre outros eventos destinados a expandir o debate sobre as ZEIS, promovendo a sua divulgação junto aos diversos segmentos da população local.

A metodologia participativa deve permitir a compreensão dos objetivos e da lógica de funcionamento do instrumento, bem como a explicitação e mediação dos eventuais conflitos, visando o amadurecimento de uma proposta pactuada junto aos diferentes grupos de interesse.

O processo participativo que se inicia no âmbito do Executivo deve prosseguir, no Legislativo, mediante a realização de audiências públicas, durante a tramitação do PL na Câmara Municipal. A aprovação do PL das ZEIS (ou capítulo das ZEIS no PL do Plano Diretor ou da lei de uso e ocupação do solo) dará início à fase de implementação ou aplicação do instru-

mento.

De acordo com a regulamentação aprovada pela maioria dos municípios que as instituiu, a implementação das ZEIS de áreas ocupadas prevê a constituição de um Grupo de Acompanhamento ou Conselho Gestor para cada perímetro ou área demarcada. Considerando que cada ZEIS corresponde aproximadamente a um núcleo habitacional (favela ou loteamento irregular, por exemplo), esse encaminhamento faz muito sentido, pois, em cada área, haverá um grande conjunto de funções que demandam participação, envolvendo todas as etapas da urbanização e regularização fundiária.

No caso das ZEIS de vazios, contudo, recomendamos um procedimento diferente, mais adequado às suas especificidades e sempre garantindo a participação dos beneficiários diretos dos novos empreendimentos.

A implementação das ZEIS de vazios exige o envolvimento de uma variedade de atores que não se restringe aos moradores diretamente beneficiados, nem tampouco à ampliação desse segmento, mediante inclusão dos movimentos organizados de moradia. Na prática, a implementação das ZEIS de vazios demanda um esforço de gestão do governo municipal e a participação de representantes dos diversos interesses envolvidos, incluindo: técnicos das Secretarias de Habitação e Desenvolvimento Urbano; movimentos de moradia; cooperativas e mutirões que atuam como promotores habitacionais sem fins lucrativos; construtoras e entidades empresariais do setor imobiliário. Considerando que essa composição é muito semelhante à do Grupo Gestor, criado para a demarcação e regulamentação das ZEIS, sugerimos que o município analise a possibilidade de manutenção desse grupo - com adequações do número de representantes e das regras de funcionamento - visando fornecer suporte permanente para a gestão das ZEIS.

Dentre as atividades de gestão/implementação das ZEIS, a serem coordenadas pelo poder público municipal, destacam-se:

- I. monitoramento da dinâmica imobiliária nas áreas de ZEIS e entorno próximo, incluindo preço da terra praticado pelo mercado, pedidos de aprovação de projetos e controle urbano;
- II. promoção de reuniões com grupos de proprietários de terrenos em ZEIS²⁶, para esclarecimentos sobre obrigações e incentivos oferecidos;
- III. regulamentação específica da transferência do potencial construtivo;
- IV. assistência técnica para o cálculo do potencial transferível, bem como divulgação da oferta desse estoque, junto ao setor imobiliário;
- V. divulgação dos programas nacionais de financiamento e subsídio à produção de HIS em conjunto com as regras de operação das ZEIS - incentivos e localização dos perímetros demarcados - para grupos de empresários ligados à construção e promoção imobiliária
- VI. organização de concursos de idéias e de projetos urbanístico-arquitetônicos para a formatação de empreendimentos e de operações urbanas envolvendo ZEIS de vazios;
- VII. análise prévia de propostas de empreendimentos.

26 - Os proprietários de imóveis em ZEIS de vazios serão o principal grupo de resistência ao instrumento e sua forma de atuação será por meio da retenção do imóvel, sem nenhum aproveitamento, esperando uma conjuntura favorável que lhes propicie a revogação da parte da lei que os atinge.

6 - Considerações finais

Concluimos nosso texto reiterando a importância estratégica da implementação das ZEIS em vazios urbanos, num momento de crescimento econômico do país e dinamização do setor imobiliário, com a retomada dos investimentos públicos em habitação social proporcionada pelo PMCMV, considerando a pressão que esses fatores podem exercer sobre o preço da terra urbana, bem como a necessidade de reservar e destinar áreas adequadas para os empreendimentos do Programa.

Lembramos que a criação e operacionalização das ZEIS, como instrumentos da política municipal de desenvolvimento urbano, é da exclusiva competência dos governos locais e que a iniciativa da sua aplicação é mais urgente:

- nos municípios mais populosos e que apresentam maior dinamismo econômico e imobiliário, bem como nas suas áreas de influência, como é o caso dos municípios que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, pólos regionais e turísticos;
- nos municípios localizados na área de influência de grandes projetos, tais como portos, rodovias, hidrelétricas e complexos industriais.

Em relação à etapas de implementação do instrumento, para as quais oferecemos um roteiro detalhado, destacamos como pontos essenciais, que devem estar contemplados na lei de criação das ZEIS:

- Identificação precisa (mapeamento e descrição de perímetros) das áreas e imóveis vazios, sub-utilizados e não utilizados, demarcados como ZEIS;
- Vinculação dos terrenos e imóveis em ZEIS ao uso HIS;
- Definição do uso HIS, com identificação clara da faixa de renda à qual se destinam tais habitações;

- Estabelecimento de mecanismos de incentivo e indução, articulando os instrumentos do Estatuto da Cidade, de acordo com o Plano Diretor do Município;
- Mecanismos de participação e controle social.

Mais uma vez assinalamos a necessidade da participação, dos diversos segmentos que atuam na produção social do espaço urbano (técnicos do poder público, empresários do setor imobiliário, proprietários de terra, movimentos de moradia, beneficiários diretos, assessorias, universidades e entidades profissionais) no processo de implementação das ZEIS, destacando a importância do esforço coordenado de todos estes atores, para vencer o *laissez-faire* e o abandono em relação à questão da moradia dos mais pobres, que marcaram durante muitas décadas a formação das cidades brasileiras.

A partir das referências históricas que apresentamos no texto, vale lembrar que os avanços e conquistas progressistas, no campo da habitação e desenvolvimento urbano, sempre estiveram associados à mobilização dos movimentos sociais e à liderança de governos locais.

Ao lançar o presente Guia, a Secretaria Nacional de Habitação visa contribuir para o enfrentamento dos desafios que se colocam, ao nível dos municípios, para todos aqueles que atuam na política habitacional e urbana, na perspectiva de universalização do direito à cidade e à moradia digna. Em especial, buscamos oferecer referências, orientação e estímulo para que os municípios se engajem fortemente na tarefa de implementação das ZEIS de vazios urbanos, para ampliar a oferta de solo à habitação de interesse social e potencializar os efeitos altamente positivos do PMCMV.

Agradecimentos

Nosso agradecimento especial aos que colaboraram para a realização deste trabalho:

às prefeituras que compartilharam suas experiências de discussão, regulamentação e implementação de ZEIS, a saber: Belo Horizonte/MG, Diadema/SP, Fortaleza/CE, Itabira/MG, Porto Alegre/RS, Porto Velho/RO, Rio de Janeiro/RJ e São Bernardo/SP;

ao escritório político do deputado Paulo Teixeira, pelo fornecimento de imagens de empreendimentos habitacionais e mapa de ZEIS do município de São Paulo, produzidos durante sua gestão como Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Presidente da COHAB/SP;

e aqueles que contribuíram com a cessão de imagens, a saber: prefeituras de Porto Alegre/RS, Fortaleza/CE, Belém/PA, Juiz de Fora/MG, e Rio de Janeiro/RJ; aos escritórios Barbosa e Corbucci Arquitetos Associados, Demetre Anastassakis, e Vigliecca Escritórios Associados; à arquiteta Mariana Bonates; à Confederação Nacional Associação de Moradores-CONAM, e a União Nacional por Moradia Popular-UNMP.

Exemplos da descrição de perímetros de ZEIS

Da Imagem Conjunto ZEIS

ZEIS 2 – N031 (CV)

Inicia-se na Rua Mto. Gabriel Migliori no ponto 1 (divisa do lote 4 com o lote 10 da quadra 342 do setor 74 da Planta Genérica de Valores), segmento 1-2 (divisa do lote 10 com os lotes 4, 7 e 8 da quadra 342 do setor 74 da Planta Genérica de Valores), Rua José Papaterra Limongi, segmento 3-4 (divisa do lote 10 com o lote 9 da quadra 342 do setor 74 da Planta Genérica de Valores), Rua Mto. Gabriel Migliori até o ponto 1 inicial.

ZEIS 3 – C005 (LA)

Inicia-se na confluência da Avenida Prof. José Nelo Lorenzon com a Avenida Marquês de São Vicente, segue pela Avenida Marques de São Vicente, Rua Francisco Luis de Souza Júnior, segmento 1-2 (divisa do lote 152 com os lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 132, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22 da quadra 6 do setor 197 da Planta Genérica de Valores), segmento 2-3 (divisa dos lotes 151 e 152 com os lotes 69, 68, 23 e 22 da quadra 6 do setor 197 da Planta Genérica de Valores), segmento 3-4 (divisa do lote 151 com os lotes 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 e 84 da quadra 6 do setor 197 da Planta Genérica de Valores), segmento 4-5 (divisa do lote 151 com os lotes 98 e 101 da quadra 6 da Planta Genérica de Valores), segmento 5-6 (divisa do lote 151 com os lotes 101, 102, 103, 104, 105, 106 e 107 da quadra 6 do setor 197 da Planta Genérica de Valores), Rua Francisco Luis de Souza Júnior, segmento 7-8 (divisa do lote 151 com os lotes 115, 116, 117, 150, 149, 120 e 121 da quadra 6

do setor 197 da Planta Genérica de Valores), Rua s/n CODLOG N25738, Avenida Prof. José Nelo Lorenzon até ponto inicial.

ZEIS 1 – N106 (CV)

Inicia-se na confluência da Ponte Julio de Mesquita Neto com a Rua Jacofer, segue pela Rua Jacofer, segmento 1-2-3 (divisa do E.L. com a quadra 386 do setor 74 da Planta Genérica de Valores), segmento 3-4 (ponto 3, coordenadas $x=328.742,59$ e $y=7.399.093,50$, ponto 4, $x= 328.775,92$ e $y= 7.399.092,02$), Rua Eulálio da Costa Carvalho, Rua Sampaio Correia, Rua Amedea Centini, segmento 5-6 (divisa da quadra 72 com a quadra 212 do setor 74 da Planta Genérica de Valores), segmento 6-7-8 (ponto 6, coordenadas $x=328.848,58$ e $y=7.398.912,00$; ponto 7, coordenadas $x=328.957,85$ e $y=7.398.814,15$; ponto 8, coordenadas $x=328.975,32$ e $y=7.398.697,72$) antigo leito do Rio Tietê, Avenida Otaviano Alves de Lima, Alça de Acesso CODLOG N25689, Ponte Julio de Mesquita Neto até o ponto inicial.

ver delimitação no BOX da página 26

Bibliografia

Abreu, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2006.

Bonduki, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Editora Estação Liberdade e FAPESP, São Paulo, 1998.

Comparato, Fábio Konder. *Direito Empresarial: Estudos e Pareceres*. Editora Saraiva, São Paulo, 1995.

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

FINEP-GAP. *Habitação Popular: inventário da ação governamental*. FINEP e Projeto Editores, São Paulo, 1985.

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

Maricato, Ermínia. *Brasil, Cidades*. Editora Vozes, São Paulo, 2001.

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

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

Miranda, Livia e **Moraes**, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), in **Cardoso**, A. L.

(coord) *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras*. Programa Habitare, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

Navarro, Renato Godinho. Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada. in **Cardoso**, A. L. (coord) *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras*. Programa Habitare, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

Ribeiro, Luiz César de Queiroz e **Lago**, Luciana Corrêa. *Reestruturação nas Grandes Cidades Brasileiras*. IPPUR, Rio de Janeiro, 1994. www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br

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

Valladares, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978.

Villaça, Flávio. *Habitação*. Global Editora, São Paulo, 1986.

