

# Avaliação das Áreas de Especial Interesse Social-AEIS nas principais capitais do Brasil.

**Eduardo Alberto Manjarrés Trelles**

UERJ

## **Resumo**

**O instrumento urbanístico da AEIS- Área de Especial Interesse Social é um dos principais instrumentos da política urbana para tratar dessas áreas de baixa renda, principalmente nas grandes capitais, e repercute tanto nos processos de urbanização especial sob regimes específicos para a realidade local quanto as AEIS voltadas para utilização de áreas não ocupadas passíveis de receber a implantação de Habitação Social.**

**Esta pesquisa ressaltou a necessidade de desenvolver dispositivos mais técnicos e pautados critérios precisos para delimitação e aplicação de ambas as tipologias de AEIS e sua gestão democrática.**

**Em especial, revelou-se necessário um desenvolvimento dos conceitos e categorias de vazios e subutilização.**

**O método para análise utilizada foi comparativo, selecionando-se as principais capitais do país e algumas das capitais tradicionalmente empenhadas no tratamento das Zonas de Especial Interesse Social.**

**Palavras-chave: Planejamento urbano; Áreas de Especial Interesse Social; Direito Urbanístico; Regularização Fundiária; iniquidade, Justiça Social.**

## **Introdução**

A pesquisa a seguir realiza análise comparativa com vistas à realçar os conceitos e repercussões práticas acerca do estado da arte das AEIS e sua evolução no país e nos municípios mais populosos do país. Entre os diferentes aspectos ressaltaram-se aqueles relacionados à: natureza

jurídica e espacial, às formas de participação e às intervenções sobre as áreas subutilizadas.

## *As AEIS e a solução habitacional*

O Rio de Janeiro abarca mais de 1.040 favelas comprimidas em 8,9% da área urbana municipal, abrigando 22,84% dos habitantes da cidade segundo os dados do IPP. Complementarmente os loteamentos clandestinos e irregulares, também passíveis de serem transformados em AEIS, ocupam uma área duas vezes maior que as favelas. Quanto às áreas subutilizadas, pesquisas do IBGE em 2010 indicam a existência de mais de 200 mil vazios urbanos frente a um déficit habitacional de 220 mil. (1)

A partir da luta pela reforma urbana iniciada na década de 1960, tendo como um dos marcos fundamentais a reunião no Hotel Quitandinha abarcando uma gama de especialistas em diversas áreas do urbanismo, que compreendemos a AEIS como uma das maiores conquistas do direito à cidade. Afinal, esse reconhecimento ao esforço empreendido pela classe trabalhadora de baixa renda na busca pelo direito à terra permitiu a ampliação da participação popular nas decisões acerca do uso do espaço urbano e ao início de um processo de investimento público pela moradia digna.

Mesmo sob a censura militar, com o aumento da urbanização e a pressão pela moradia, a partir de 1979, o Banco Nacional da Habitação (BNH) criou o PROMORAR (2), com objetivo de financiar melhorias habitacionais em aglomerados, sendo pioneiro na admissão e melhoria das residências informais. O PROMORAR seria precursor do que posteriormente seriam conhecidos os zoneamentos especiais de regularização de

assentamentos precários, com a criação das ZEIS- Zona Especial de Interesse Social. (3)

O termo iria surgir em Recife, com a experiência do assentamento informal denominado Brasília Teimosa, precursor do instrumento ZEIS no Brasil, cujas discussões foram iniciadas nos anos 1979 e 1980 e instituídas como figura jurídica na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em 1983 e mais tarde ganharia instrumento regulamentar próprio no Plano de Regularização da ZEIS-PREZEIS em 1987 que trazia ainda, as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL). Por seu turno, Belo Horizonte, município que criou o PROFAVELA em 1983, se manteria na contramão de políticas de desfavelamento e remoção de famílias. (4)

Em termos práticos as demarcações de AEIS, amiúde, irão implicar na alteração de parâmetros que extrapolam aqueles contidos nas leis de zoneamento e suas derivações.

Em diversas ocasiões as AEIS serão equivalentes jurídicas ao zoneamento convencional. Em outros casos elas irão compor uma camada aditiva, com efeitos substitutivos ou complementares, temporários ou não no zoneamento geral.

Para Saúle Júnior (5) as ZEIS se impõem como a assunção da necessidade de atuação direta da Estado frente às favelas, cortiços, habitações coletivas e loteamentos populares, sendo como instrumento eficaz para evitar os despejos forçados, ao contrário, fomenta a requalificação das áreas marginalizadas, finalmente, propiciando a tão necessária melhoria habitacional como recomenda o relatório da ONU Habitat 2016 (6).

Um dos problemas aqui identificados é que as ZEIS não têm correspondido às expectativas prometidas conforme o estudo elaborado pelo Observatório das Metrôpoles (7) em diversos municípios. Entre as dificuldades para aplicá-la se destacam a: falta de regulamentação, lentidão nos processos de urbanização e regularização, falta de critérios adequados de implantação e inconsistente demarcação desses espaços.

No que tange às AEIS de vazios e subutilização os problemas se concentram na falta de especificações e critérios de vazios e subutilização e na vontade política para confrontar as forças de mercado e as especulações do capital imobiliário.

## **As AEIS nas principais capitais do Brasil**

Para realizar a avaliação de alguns dos problemas apresentados averiguou-se a produção atual de ZEIS e AEIS em algumas das principais capitais brasileiras, aqui consideradas as quatro maiores capitais (8) adicionadas, ademais, daquelas pioneiras na instituição de ZEIS, Recife e Belo Horizonte. A escolha esteve pautada, na possibilidade de compor uma análise comparativa desse instrumento entre municípios que detêm diversas similaridades, entre elas: a presença de grande contingente de população favelada e a previsão legal do instrumento da ZEIS e/ou da AEIS em seu PD ou em Lei específica.

Do Quadro 1 (9) que apresenta a Lei do Plano Diretor- PD de cada município, importa salientar as subcategorias de AEIS dos municípios e do Distrito Federal. Observa-se no caso de Salvador uma preocupação quanto à proteção de grupos quilombolas nas áreas urbanas e APAs. Em São Paulo, além das APAs criaram-se diferenciações centradas no enfrentamento jurídico e urbanístico de lotes e imóveis vazios, sejam elas áreas infraestruturadas ou não. Belo Horizonte tem preocupação pontual com os conjuntos habitacionais anteriormente construídos pelo Poder Público.

A quebra em subdivisões mais refinadas parece conferir maior transparência e aprofundamento quando da intervenção. Destarte, conviria incorporar, também no Rio de Janeiro, o critério de interferência com as APAs da cidade face à pressão antrópica desorganizada característica da cidade.

O Plano Diretor do DF apresenta ainda um instrumento peculiar, definido como Áreas de Regularização de Interesse Social, sendo expressamente configuradas como ZEIS nos termos do Estatuto da Cidade. Por outro lado, possuem a AEIS uma tipologia de ZEIS voltada especificamente para novas áreas urbanas.

A cidade de São Paulo contempla evidentes vazios pulverizados na cidade, patentes nas pesquisas de Silva (10) ou por mapas temáticos como o Geosampa ou mesmo em uma observação visual por diferentes bairros centrais. No PD de 2014 paulista adicionou-se a ZEIS 5, especificamente para tratar de lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas

DF PD- LEI COMPLEMENTAR Nº 803/2009-REV- LEI COMPLEMENTAR Nº 854, DE 15 DE OUTUBRO DE 2012	ZEIS e AEIS concomitantemente- sendo ZEIS para regularização e AEIS para implantação de moradias.
SALVADOR PD - LEI Nº 9069/2016	ZEIS 1: favelas e loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares; ZEIS2: edificação deterioradas, e habitações coletivas, ZEIS3: terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados; ZEIS4: assentamentos precários em APA ou APRN; ZEIS5: assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais
RECIFE PD-LEI Nº 17.511/2008	ZEIS I: assentamentos consolidados e ZEIS II para promoção de habitação social
SÃO PAULO PD-LEI Nº 16.050/2014	ZEIS 1: favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, ZEIS 2: caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, ZEIS 3: imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços ZEIS 4: não edificados mas habitáveis na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings ZEIS 5: lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços e infraestrutura
BELO HORIZONTE PD-LEI Nº 7.165, DE 27 DE AGOSTO DE 1996 alterada pela Lei nº LEI Nº 9.959, DE 20 DE JULHO DE 2010	ZEIS I: uso por baixa renda, ZEIS 2: áreas propícias à implantação de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda ZEIS 3: regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social
PORTO ALEGRE PD- Lei Complementar nº 434/1999, atualizada até a Lei Complementar nº 667/2011	"art. 76 AEIS I – assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda – AEIS II – loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos – AEIS III – imóveis não-edificados, subutilizados, AEIS IV – áreas incidência significativa de edificações precárias "
RIO DE JANEIRO PD-LC nº 111/11	AEIS I: Favelas e loteamentos irregulares e clandestinos e AEIS II: para imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados em áreas infraestruturadas

Quadro 1 Tipologia de Áreas de Especial Interesse nas capitais pesquisadas.. Fonte: : Sintetizada pelo autor a partir dos Planos Diretores específicos de cada Município.

Município	Previsão de gestão democrática para implantação
BRASILIA	Não especificado
SALVADOR	A Comissão de Regularização de ZEIS
RECIFE	(art. 147 do PD) Sim, Fórum do PREZEIS;
SÃO PAULO	(art. 48 do PD) Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada,
BELO HORIZONTE	Aprovação de Planos Globais Específicos pela comunidade com posterior avaliação do Conselho de Habitação
PORTO ALEGRE	previsão genérica de participação da população interessada
RIO DE JANEIRO	Não especificado

Quadro 2 Tipologia de participação na gestão das AEIS. Fonte: Sintetizada pelo autor a partir dos Planos Diretores específicos de cada Município.

dotadas de serviços e infraestrutura em adição à Z3 relacionado à imóveis vazios construídos em áreas centrais, dotadas de redes de transporte público e serviços urbanos, onde os processos de valorização e interesse imobiliário atuam de forma mais incisiva.(11)

No Rio, não só os dados não estão plenamente disponíveis como muitas vezes se contraditórios, como foi demonstrado no estudo específico sobre a produção de AEIS no Rio.(12) Em São Paulo a ativa participação popular se reflete nas delimitações das ZEIS 3, sendo produzidas tanto pela Cohab-Procentro (Peabiru) quanto pelos movimentos sociais (UMM, Fórum de Mutirões) e têm seu quantitativo disponível para consulta pública.(13)

O Quadro 2 apresenta a forma de participação na produção e gestão das ZEIS. Todos os municípios preveem, até por obrigação constitucional, formas de participação popular na elaboração das leis. O que se entela aqui é o trato de áreas voltadas para uma população normalmente alijada de atribuições decisórias relevantes.

Salvador, Recife, São Paulo e Belo Horizonte, (Recife e Belo Horizonte já trazendo essa tradição há algum tempo) possuem cláusulas que dão maior autonomia aos grupos

diretamente atingidos pelas instituições de ZEIS.

São Paulo, por exemplo, garante a criação de Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada. Belo Horizonte estipula a aprovação de Planos Globais Específicos pela comunidade com posterior avaliação do Conselho de Habitação. Salvador possui uma Comissão de Regularização de ZEIS, que compreende uma instância de participação para a gestão dos aspectos relacionados com a regularização das ZEIS. Recife, por fim, estabeleceu, junto com diversos instrumentos de participação, o Fórum de PREZEIS com regimento interno próprio.

As ações estatais sobre os espaços não utilizados ou subutilizados são fundamentais para democratização das cidades. O suporte legal é parte dos instrumentos para este fim e o Quadro 3, resume o enfoque dos deferentes Planos Diretores acerca do tema.

Predomina sobre a terra urbana o espírito patrimonialista e civilista ainda fortemente presente em nosso âmbito jurídico, como ratificam Saúle Junior, Victor Pinto e J. Afonso da Silva (14), gerando grandes constrangimentos ao lidar com a matéria. Isso se reflete em diversos Planos assinalados, em especial no Rio de Janeiro e Porto Alegre. Em

Conceito detalhado de subutilização e não utilização	Subutilização	Não Utilização
BRASILIA	(art.157 do PD )menos de 5% do potencial em caso de residências e menos de 20% nos outros casos.	Imóvel não usado há mais de 5 anos.
SALVADOR	Terrenos com uso abaixo do coeficiente mínimo; obras inacabadas por mais de 05 anos; ruína; edifícios com 80% das unidades desocupadas há mais de 05 anos.	Apenas para terrenos quando não exercem a função social
RECIFE	Coeficientes de utilização menor que o mínimo e que apresentem mais de 60%da edificação sem uso há mais de 05 anos.	Os lotes ou glebas edificadas cuja área construída não seja utilizada há mais de 05 anos
SÃO PAULO	Áreas superiores a 500m <sup>2</sup> com índices inferiores ao mínimo previamente definido. (há diversas exceções).	Aqueles situados em áreas específicas com 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto
BELO HORIZONTE	Lote com área total edificada inferior ao aproveitamento mínimo pela fórmula "Área do lote x Coeficiente de Aproveitamento Básico x 0,15."	Não utilização de gleba ou lote; imóveis não utilizados à mais de 5 anos e obras paradas ou sem utilização a mais de 5 anos.
PORTO ALEGRE	Não detalhado	Não detalhado
RIO DE JANEIRO	Não detalhado, erro de continuidade lógica no art. 71, §4º	Não detalhado

Quadro 3 Critérios de áreas vazias e subutilizadas. Fonte: Sintetizada pelo autor a partir dos Planos Diretores e Leis específicos de cada Município.

ambos locais as definições e conceitos de vazios e subutilização no âmbito urbano são inexistentes ou claramente ideológicas do ponto de vista apontado por Villaça (15), face à sua ampla margem de subjetividade e descolamento da realidade. De fato, mesmo aceitando a natural margem de discricionariedade do administrador público, não pode esta constranger amplamente sua eficácia, priorizando a manutenção especulativa em contraponto ao interesse coletivo. Contrariamente, é pertinente observar que o Plano de Porto Alegre traz, por meio do 76, §2º, um claro instrumento de planejamento, a previsão de conservar um nexos atualizado entre as AEIS de vazios criadas e a dimensão do déficit habitacional do município.

O Plano Diretor do Rio de Janeiro define, em seu art. 74, §4º, que poderão ser também (não há, no entanto, critério anterior na lei para o uso deste termo aditivo) considerados como subutilizados, os imóveis com edificação em ruínas ou que tenham sido objeto de demolição, aquelas em situação de abandono, desabamento ou incêndio. As situações acima descritas encontram respaldo e maior especificidade no Código Civil de 2002, arts. 1275 e 1276. Seria razoável pensar que, por se tratar de interesse local, o município refine as formas de aplicação de sanções, positivas e negativas em prol do interesse público, gerando maior efetividade e segurança jurídica.

Observa-se também no Quadro 3 que os municípios que se debruçaram mais seriamente sobre o tema o fizeram utilizando porcentagens de uso através dos índices objetivos de aproveitamento e parâmetros temporais.

Alguns municípios parecem preocupar-se mais em detalhar exceções a não aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, do que em defini-las, seja conceitualmente ou espacialmente. Este seria o caso do Rio de Janeiro que, além de não especificar claramente a subutilização cria diversas exceções no art. 71 do PD.

São Paulo incluiu uma limitação de área sob a qual dimensões inferiores não seriam afetadas. Em verdade os 500m<sup>2</sup> mínimos previstos afastam imediatamente grande parte de imóveis tomados em sua unidade imobiliária individual, por exemplo, apartamentos e lojas subutilizados. No caso de São Paulo e Salvador houve tratamento diferenciado para situações usuais de subutilização como: disputas judiciais, especulação intencional ou pura desídia. Entre outras diversas exceções introduzidas no Plano Diretor de São Paulo contemplam atividades: que não necessitem de edificação; aqueles que integrem o Sistema Municipal de Áreas Protegidas e similares.

O Plano Diretor de Salvador também traz conceitos específicos no âmbito de vazios e subutilização. O art. 163 trata dos índices de aproveitamento do terreno que são divididos em máximo, médio e mínimo, limite para o qual, caso não atendido considera-se a ocorrência de subutilização. Exceções também são consideradas contemplando os imóveis de interesse ambiental, os que não demandem edificação e, do mesmo modo que na legislação paulista, os imóveis com pendências judiciais.

O PD de Salvador apresenta as normas para o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Ali, termo “não utilizado” é constricto a terrenos não edificados. O termo subutilizado tem maior abrangência e contempla as seguintes especificidades: terrenos com coeficiente de construção efetiva inferior ao mínimo, obras inacabadas, ruínas, abandono de mais de 80% das unidades por mais de 5 anos. Representam índices mais abrangentes do que na capital paulista.

Os critérios dimensionais, de modo geral, são similares àqueles previstos no Plano Diretor do DF, com exceção do quesito temporal, limitado há somente 1 ano. A descrição se encontra no art. 157 da Lei.

De forma bem clara o Plano Diretor de Belo Horizonte diferencia dois tipos de lotes por meio do art.74D. O primeiro, “não utilizados”, seriam: as glebas não parceladas ou lote não edificado, abandonado a mais de 5 anos e obra paralisada, entendida como aquela que não apresente Alvará de Construção em vigor e não possua Certidão de Baixa de Construção.

Os imóveis subutilizados seriam aqueles com área total edificada inferior ao aproveitamento mínimo deste, definido pela fórmula “Área do lote x Coeficiente de Aproveitamento Básico x 0,15.”

A ZEIS em São Paulo merece outro destaque e revela a potência na combinação de diversos instrumentos urbanísticos entre si. Um deles é um sistema de georreferenciamento integrado. No entanto, mais relevante do que a aplicação de avançadas técnicas de mapeamento é identificar a vontade legislativa em pulverizar a implantação de moradias de baixa renda. O que vai de encontro á vontade de grandes empreiteiras inclinadas a produzir grandes conjuntos do PMCMV, geradores de inúmeros problemas sociais, mas é excelente antídoto contra gentrificação. A pulverização às quais a implantação de HIS em áreas possíveis de implantação de ZEIS de vazios e subutilização estará propensa a ocasionar, como se verifica na leitura de Cintra (16), a resistência (represália?) de classes ou a ampliação de degradação e abandono do espaço no entorno. Essa fragmentação das áreas de ZEIS pode ser constatada em um trecho do mapeamento retirado do aplicativo online do Geosampa da Figura 1 — ZEIS de vazios em São Paulo.

### **Conclusão:**

As Zeis são instrumentos de amplo espectro, afetando diversos índices urbanísticos para se amoldarem às conjunturas estabelecidas pelas ocupações irregulares de baixa renda. As alterações devem ser pautadas em critérios adequados à realidade local, seja econômica, tipológica, social etc. Sob essa ótica é compreensível especificidades como as destacadas em São Paulo e Recife.



Figura 1- Zeis de Vazios em São Paulo. Fonte: GEOSAMPA

A participação social por outro lado é um dos princípios do direito urbanístico e observou-se ser um campo ainda carente de desenvolvimento no caso do Rio de Janeiro e Brasília principalmente.

Os critérios acerca dos imóveis não utilizados ou subutilizados são talvez o ponto mais reveladores da pesquisa, refletindo uma clara dificuldade na sua formulação. Não é estranha a diferenciação entre as diversas capitais para estabelecer os critérios de não utilização e subutilização. O que poderia ser considerado é a carência de conteúdos mínimos para tal. Como dirá Harvey “Os problemas urbanos podem ser atribuídos também à falha em conceituar corretamente a situação, sem isso, não se alcança a adequada identificação do problema redundando na ausência de soluções políticas adequadas. (17)

Dessa maneira perpetua-se a incapacidade do Poder Público e da sociedade em geral em enfrentar os desafios da efetivação da função social da propriedade.

## Notas:

1. IBGE, dados estatísticos 2010.
2. Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitacões.
3. GATTI, S. F. Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. USP. São Paulo, p. 347f. 2015.p. 35.
4. ROLNIK, R. R.; SANTORO, P. F. S. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2013. Disponível em: <[https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/publications/rolnik-wp14rr1po-full\\_o.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/publications/rolnik-wp14rr1po-full_o.pdf)>. Acesso em: 2018. p.3.
5. SAULE JÚNIOR, N. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, E. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil." Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey (2001). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.p. 122-123.
6. ONU Habitat RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III, Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em 15/11/2018.
7. RIBEIRO, L. C. D. Q.; (ORG). Rio de Janeiro [recurso eletrônico]: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.p
8. Até 2010 fundamentado nos dados estatísticos do IBGE, disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>, acessado em : 21/12/18

9. As terminologias para os diferentes tipos de ocupação ou espaços urbanos empregadas em cada município, i.e. favelas, assentamentos de baixa renda, favelas, etc. podem sofrer variações entre municípios, condição que eventualmente poderia gerar dificuldades no estabelecimento das comparações. Acredita-se que não haverá interferência significativa perante as análises propostas. As anotações nos quadros estão apresentadas usualmente em forma resumida dentro das especificidades pertinentes ao estudo.
10. SILVA, Helena M. B. (coord); BLAVA, Adriano H; SÍGOLO, Letícia Moreira. Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo. Relatório Final. 2009.
11. GATTI, Op.cit. p347
12. TRELLES E., Planejamento Urbano e Áreas de Especial Interesse Social: análise da experiência carioca, UERJ, 2019.
13. GATTI, Op.cit. p42
14. Saúle Junior,1999; Pinto, 2014; Silva,2008.
15. VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. . O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdURSP, 1999.
16. CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise de um instrumento urbanístico. Revista Brasileira de Ciências Sociais., v. vol.3, n. n.6, 1988.
17. HARVEY, D. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.p.13.