

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, ZEIS DE VAZIOS, NA REGIÃO DO GRANDE ABC

Sandra Teixeira Malvese
Universidade Federal do ABC
sandramalvese@gmail.com

Introdução

Este artigo tem por tema o estudo das ZEIS de vazios: Zonas Especiais de Interesse Social de áreas vazias ou subutilizadas, na Região do Grande ABC, pertencente à Região Metropolitana de São Paulo. Trata-se de um instrumento jurídico e político previsto no Estatuto da Cidade que tem suas raízes nos movimentos de luta por moradia da década de 1980. Sua utilização constitui-se da definição de parcelas de área urbana, vazias, subutilizadas ou não utilizadas, demarcadas por meio dos Planos Diretores municipais a serem destinadas à produção de moradia para a população de baixa renda.

Após anos de práticas de instrumentos urbanísticos municipais, como zoneamentos e planos diretores, que ignoravam a existência de núcleos habitacionais irregulares, surgem, a partir das décadas de 1980 e 1990, novos instrumentos para tratar da desigualdade urbana, baseados no princípio da necessidade do cumprimento, pela propriedade privada, de uma função social. A determinação da necessidade do cumprimento de uma função social da propriedade tem como objetivo principal tratar a propriedade privada da terra, não como um direito absoluto, mas tendo como dever maior cumprir uma função. Esta função, definida no âmbito dos municípios, visa transformar o cenário urbano excludente, considerando o contexto de país periférico capitalista, em cidades mais igualitárias. Visa garantir, sobretudo, que terras sejam colocadas em uso, evitando a prática especulativa oriunda da valorização de áreas vazias, em regiões providas de infraestrutura.

Treze anos após a aprovação da Constituição Federal, em 1988, os artigos que tratam da política urbana foram regulamentados no Estatuto da Cidade em 2001. O Estatuto, por sua vez, traz a obrigatoriedade de municípios com mais de vinte mil habitantes

elaborarem planos diretores. Os municípios, por sua vez, ao elaborarem os planos diretores, devem instituir o que é a função social da propriedade. Porém, o processo de implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade ainda é bastante incipiente, considerando a sua inclusão na legislação urbanística, regulamentação e a efetivação.

A Constituição Federal (1988), apesar de não trazer explicitamente o instrumento *Zonas Especiais de Interesse Social*, determina que haja vinculação da propriedade ociosa a um uso e aproveitamento adequado, ou seja, ao condicionamento de toda propriedade ao exercício de uma função social. No Estatuto da Cidade, tem-se a instituição das ZEIS no conjunto dos instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano, porém uma definição mais completa de ZEIS de vazios, no entanto, aparecerá na Lei Federal 11.977 de 2009 que regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.

A Lei Federal nº 12608/12 que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil trouxe mais situações e especificidades para uso das ZEIS, além de acrescentar a necessidade de previsão de medidas para evitar a ocorrência de riscos e desastres e a necessidade de previsão de ZEIS em municípios que contenham áreas suscetíveis, também vincula à expansão do perímetro urbano do município a obrigação da demarcação de áreas de provisão habitacionais, ou seja, as ZEIS de vazios (artigo 42B, BRASIL, 2001), o que significa um novo momento no Planejamento Urbano brasileiro: a apropriação das análises de riscos geológicos nos planos diretores e a necessidade de estabelecimento de áreas de provisão (portanto, ZEIS de vazios), quando de novas expansões da malha urbana.

O município de Diadema foi pioneiro por apresentar o conceito de *Áreas de Provisão*, ou seja, o uso de ZEIS de vazios, em seu Plano Diretor de 1994, embora utilizando como instrumento a desapropriação por interesse social, uma vez que os demais instrumentos constitucionais não estavam regulamentados. O intuito das áreas de provisão era o de possibilitar ações de desadensamento em processos de urbanização de favelas. (HEREDA e ALONSO, 1996, p. 137 e 142).

Helena Menna Barreto Silva (SILVA 1999) destaca que o instrumento ZEIS de vazios (denominado AEIS 1 – Áreas Especiais de Interesse Social – em Diadema) só alcançou sucesso por ter sido amplamente apoiado pela administração municipal, facilitando a aquisição de terrenos e implantando a infraestrutura. Além disso, 3% do território do município, à época, foi grafado como AEIS e em 80% da área grafada era obrigatória a ocupação por habitações de interesse social. Lobo Jr. (2013) aponta que, em Diadema, o instrumento ZEIS de vazios praticamente nasceu como “solução endógena” nos processos de urbanização de favelas, nas AEIS ocupadas, pois era necessário criar áreas vazias para

provisão habitacional nos processos de risco ou desadensamento, como já citado. (LOBO JR., 2013).

As ZEIS de vazios na Região do Grande ABC

A Região do Grande ABC está localizada na Região Metropolitana de São Paulo, a sudeste da capital do estado de São Paulo e entre esta e o Porto de Santos, e é composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra¹. Possui cerca de 2,5 milhões de habitantes e área territorial de 828,7 km² (IBGE, 2010). A região é caracterizada pela pujança industrial e responsável pelo 4º maior PIB - Produto Interno Bruto nacional².

O município de Santo André é citado por diversos autores (DENALDI, 2012; AFFONSO, 2013; SANTO AMORE, 2013) por ser um dos primeiros a implementar instrumentos urbanísticos de caráter progressista. As ZEIS de vazios em Santo André aparecem pela primeira vez na legislação no ano de 1991³, que instituiu as AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social, e trouxe as definições legais do instrumento, ou seja, reserva de áreas para programas habitacionais para população de baixa renda, considerada por esta lei como de até 10 salários mínimos, porém remete a demarcação das áreas para uma lei específica posterior. No período entre 1991 até 2004, a flexibilização da dimensão mínima do lote possibilitou que empreendedores privados loteassem suas áreas em AEIS 3, em áreas na periferia do município, sem, no entanto, definir os adquirentes de acordo com a faixa de renda ou definir a demanda em conjunto com o poder público.

Foi somente no Plano Diretor, em 2004⁴, que as Áreas Especiais de fato foram grafadas, e, além disso, tem início a aplicação concomitante de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como o direito de Preempção e o PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório, para terrenos acima de mil metros quadrados que estejam vazios ou subutilizados dentro da Macrozona Urbana.

Posteriormente, as áreas demarcadas como ZEIS de vazios sofreram pelo menos duas substanciais alterações, após a demarcação em 2004, a relação de áreas sofreu revisão em 2006⁵, e posteriormente em 2008⁶. Em todas as revisões houve supressão ou acréscimo de

¹ Dentre as 7 cidades da região, faz parte do objeto deste artigo a análise dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá, que utilizam o instrumento.

² Consórcio Intermunicipal Grande ABC: Descrição da Região do Grande ABC e os municípios consorciados. Disponível em: <<http://www.consortioabc.sp.gov.br/institucional/municipios-consorciados>> . Acesso em: 21 jan. 2013.

³ Lei n° 6.864 de 1991

⁴ Lei n° 8.696, de 2004

⁵ Lei n° 8.869, de 2006

áreas, e na última, observaram-se alguns acréscimos, porém, o saldo total foi negativo, ou seja, significando mais áreas suprimidas do que inseridas.

Analisando os resultados dos dados coletados em relação às ZEIS de vazios de Santo André, pode-se concluir que, de um total de 714.733,78m² de áreas grafadas em ZEIS C (Eixo Tamandateí) em 2004, 215.145,09m² foram excluídas para dar lugar a outros usos, e apenas duas áreas encontram-se em estágio de execução ou projeto para HIS – Habitação de Interesse Social, totalizando 1.394 UH ou 141.530,36 m² de área total de terra utilizada para HIS no Eixo Tamandateí. Ou seja, nas áreas mais valorizadas e próximas ao centro – Área do Eixo Tamandateí – cerca de 30% das áreas originalmente previstas para habitação popular foram excluídas, dando lugar a outros usos ou permanecendo vazias até hoje. Por outro lado, até o momento, em ZEIS C apenas 19,8% das áreas estão em estágio de execução ou projeto de HIS, e 50% das áreas indicadas estão vazias, excetuando as excluídas.

Tabela 01: Áreas e porcentagens de ZEIS C no município de Santo André.

Balanco ZEIS C	Área	%
Total ZEIS C existentes em 2004	714.733,78m ²	100%
Total ZEIS C existentes atualmente	499.588,69m ²	69,9%
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS C existentes em 2004	714.733,78m ²	100%
Áreas excluídas nas revisões de 2006 e 2008 em comparação com as ZEIS em 2004	215.145,09m ²	30,1%
Áreas em projeto ou execução de HIS (situação total)	141.530,36m ²	19,8%
Áreas sem projeto (vazias) – situação atual	358.058,33m ²	50,1%

Fonte: MALVESE, 2014

Nas ZEIS B, que estão distribuídas pela cidade, fora do Eixo Tamandateí, de um total inicial de 1.146.667,40m² demarcadas como ZEIS, 257.094,04m² foram excluídas para dar lugar a outros usos, e 518.176,16m² foram loteados por movimentos ou associações e/ou loteadas e comercializadas, em um momento anterior à regulamentação em 2004, como citado, e 275.218,48m² estão em projeto, execução ou são projetos habitacionais de interesse social já concluídos, totalizando 3.599 UH. Em termos de porcentagem, as áreas destinadas para HIS representam 24% do inicialmente demarcado. Áreas com loteamentos anteriores à regulamentação representam 45,2% e áreas excluídas, 22,4%.

Tabela 02: Áreas e porcentagens de ZEIS B no município de Santo André.

Balanco ZEIS B	Área	%
Total ZEIS B existentes em 2004	1.146.667,40m ²	100%
Total ZEIS B existentes atualmente	889.573,36m ²	77,6%

⁶ Lei n° 9.066, de 2008

Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS B existentes em 2004	1.146.667,40m ²	100%
Áreas excluídas nas revisões de 2006 e 2008 em comparação com as ZEIS em 2004	257.094,04m ²	22,4%
Áreas em projeto ou execução de HIS (situação total)	275.218,48 m ²	24,0%
Áreas sem projeto (vazias) – situação atual	96.178,72m ²	8,4%
Áreas com outros usos (loteamentos HMP) / loteamentos anteriores à regulamentação da faixa de renda.	518.176,16m ²	45,2%

Fonte: MALVESE, 2014

A quase totalidade de empreendimentos HIS, no entanto, foi produzida pelo poder público, município e estado, utilizando linhas de financiamento e recursos do PMCMV, PAC, FNHIS, CDHU, recursos próprios da Prefeitura, entre outros. Uma parte das áreas particulares foi desapropriada, tanto pelo estado como pelo município, para a viabilização dos empreendimentos. De acordo com Affonso, em cinco anos, 33% das áreas em ZEIS de vazios estão sendo desapropriadas (AFFONSO, 2013, p. 113), superando a quantidade de áreas particulares.

No município de São Bernardo do Campo, as ZEIS de vazios aparecem pela primeira vez somente no Plano Diretor de 2006⁷. Naquele momento, são grafadas cerca de seis áreas. Com a mudança de gestão municipal em 2009, teve início o processo de levantamento e mapeamento da precariedade habitacional e a quantidade de terras necessárias para suprir o déficit por moradia. Tem início a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, que foi formulado a partir de uma série de debates e oficinas com a sociedade, por meio do Fórum do PLHIS, que debateu as questões entre outubro de 2010 e fevereiro de 2011 (PLHIS, SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011).

A revisão do Plano Diretor em 2011⁸, indica cinquenta áreas como ZEIS de vazios, e, dentre estas, incorpora as ZEIS demarcadas em 2006. A Lei específica sobre ZEIS⁹ em 2009, trouxe as definições e parâmetros do que são ZEIS, HIS e HMP, definindo a faixa de renda para cada categoria, sendo HIS voltado para a faixa de 0 a 3 salários mínimos e HMP com os segmentos de renda de 3 a 6 salários mínimos e de 6 a 10 salários mínimos, em função das faixas de renda para financiamento no PMCMV. Além disso, nas ZEIS é obrigatória a destinação de 70% do total de unidades para HIS.

As áreas grafadas como ZEIS de vazios no Plano Diretor de 2011 totalizam 2.188.042,00m² de área, sendo 1.272.495,00m² fora da área de preservação e recuperação dos

⁷ Lei n° 5593 de 2006

⁸ Lei n° 6184 de 2011

⁹ Lei n° 5959, de 2009 e revisão posterior na lei n° 6183/2011.

mananciais e 915.547,00m² dentro da área de mananciais. Desconsiderando a área de represa, as ZEIS de vazios representam 1,13% do território do município.

As ZEIS de Vazios no município também têm seu funcionamento atrelado a outros instrumentos, tais como o PEUC, o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e o Direito de Preempção. O município definiu a aplicação do PEUC em toda Macrozona Urbana Consolidada, sendo as ZEIS de vazios áreas prioritárias para notificação, as quais começaram a ser notificadas ainda em 2013. Após os prazos do PEUC, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, inicia-se o processo de cobrança de IPTU Progressivo.

Um importante destaque no processo de demarcação e operacionalização do instrumento ZEIS deve ser dado para a *Carta de Susceptibilidade a Riscos Múltiplos*, elaborada pelo município em dezembro de 2011, que avaliou a maioria das áreas grafadas como ZEIS de vazios, sobrepondo as manchas de susceptibilidade a riscos de escorregamentos ou inundações, e recomendando, em alguns casos, a não ocupação parcial de algumas áreas ou a associação a medidas de contenção e mitigação dos riscos nas áreas indicadas como susceptíveis. Esta medida representa um avanço, uma vez que os estudos envolvendo análises de risco a deslizamentos, solapamentos e inundações, combinada a elaboração dos Planos Diretores, conforme preconiza a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil¹⁰, ainda são incipientes.

De forma geral, a grande maioria dos empreendimentos habitacionais do município está sendo feita em áreas de ZEIS ocupadas e/ou junto aos assentamentos precários, que faz parte das linhas programáticas de atuação da Prefeitura, com prioridade de atendimento para a urbanização de assentamentos precários. Os empreendimentos totalizam 7127 Unidades Habitacionais realizados desde 2009. Dentre estas áreas, o Conjunto Habitacional Vila Esperança (446UH), produzido em uma área vazia, mas que não era ZEIS de vazios, e o Três Marias e Nova Silvina em áreas de ZEIS de Vazios.

É importante destacar o papel do município enquanto promotor da produção habitacional de interesse social em São Bernardo. É importante destacar também o uso do instrumento ZEIS de vazios casado com o PEUC e IPTU Progressivo, no intuito de viabilizar a ocupação de terras para habitação, onde os resultados poderão ser vistos nos próximos anos.

Tabela 03: Áreas e porcentagens de ZEIS de vazios no município de São Bernardo do Campo.

Balanço ZEIS	Área	%
Total ZEIS grafadas em 2006 (considerando o Três Marias)	628.300,00 m ²	100%

¹⁰ Lei 12608/2012.

Total ZEIS grafadas em 2011	2.188.042,00m ²	348,24%
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS C grafadas em 2011	2.188.042,00m ²	100%
Áreas ocupadas com outros usos	21.977,91m ²	1%
Áreas com produção de HIS (ou em estudo)	847.878,00m ²	38,75%
Áreas vazias	1.318.186,09m ²	60,25%

Fonte: MALVESE, 2014

No município de Diadema, a partir de meados de 1980, o instrumento das ZEIS de vazios foi criado, por meio da indicação de *Áreas de Provisão*, adjacentes ou não às áreas ocupadas por moradia precária, que tinham por objetivo possibilitar o desadensamento e a remoção de áreas de risco para áreas vazias, nas intervenções para urbanização de favelas. Lobo Jr. caracteriza este período como a “*pré-história das AEIS*”, no sentido em que elas surgem e são aplicadas, ainda sem a regulamentação formal (legal) de seus parâmetros, e sem, inclusive, terem surgido como um instrumento pronto, a ser aplicado no município (LOBO JR. 2013). Pelo contrário, nasceu da necessidade de provimento e reserva de terras nas intervenções e para “*ampliação da oferta de terras para habitação, por meio do incentivo à produção de moradias populares.*” (DENALDI apud LOBO JR., p. 63).

A instituição legal do instrumento das ZEIS de vazios em Diadema, denominadas AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social, ocorreu em 1994¹¹. Lobo Jr. (2013) destaca que, de todas as ZEIS de vazios criadas no município em 1994, 70,83% destas áreas, ou 1.160.566,34m² permaneceram vinculados à destinação de terra para HIS. Cabe destacar que, deste número, grande parte da produção habitacional (cerca de 45%) foi realizada por associações de moradia, o que, segundo Lobo Jr., “*trata-se de produção habitacional voltada a atender a ‘demanda de aluguel’ organizada pelas associações de luta por moradia*” (LOBO JR., 2013, p. 88 e 100).

Na sequência, o Plano Diretor passa então por uma série de revisões¹² e somente no Plano Diretor de 2008, aparecem as definições do que são HIS e HMP e há a definição das faixas de renda, sendo HIS destinada à faixa de renda familiar de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos. Na revisão do Plano Diretor efetuada em 2009, define-se que, nas ZEIS de vazios, é obrigatório que, pelo menos 30% da área da gleba ou lote do empreendimento sejam destinados à produção de HIS. (DIADEMA, 2009).

Tabela 04: Áreas e porcentagens de ZEIS de vazios no município de Diadema.

Balanco ZEIS	Área	%
--------------	------	---

¹¹ Lei complementar nº 025, de 1994

¹² LEIS COMPLEMENTARES Nº 25/94, 42/95, 48,96, 77/98, 101/99, 161/02, 273/08, 284/09, 300/09, 325/10, 343/11 e 369/12

Total ZEIS criadas 1994 a 2012	1.639.243,00m ²	100
Total ZEIS criadas na LC 25/1994	804.671,30 m ²	49,09
Total ZEIS criadas na LC 42/1995	81.126,80 m ²	4,95
Total ZEIS criadas na LC 48/1996	39.081,62 m ²	2,38
Total ZEIS criadas na LC 77/1998	226.732,40 m ²	13,83
Total ZEIS criadas na LC 161/2002	99.493,18 m ²	6,07
Total ZEIS criadas na LC 273/2008	77.955,88 m ²	4,76
Total ZEIS criadas na LC 284/2009	137.974,40 m ²	8,42
Total ZEIS criadas na LC 300/2009	87.258,87 m ²	5,32
Total ZEIS criadas na LC 325/2010	74.368,23 m ²	4,54
Total ZEIS criadas na LC 343/2011	10.580,00 m ²	0,65
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS criadas 1994 a 2012	1.639.243,00m ²	100
Áreas com produção de HIS	976.084,90m ²	59,56
Áreas grafadas como ZEIS e ainda vazias	184.481,44m ²	11,26
Áreas excluídas / destinadas a outros usos	478.176,33m ²	29,18

Fonte: MALVESE, 2014

O município elaborou, em dezembro de 2010, o PLHIS, que classifica as demandas prioritárias, e considerando todas as demandas por provisão habitacional, a cidade totaliza 18.019 unidades habitacionais necessárias, sendo 4.448 na demanda prioritária. (DIADEMA, 2010).

As ZEIS de vazios, no levantamento do PLHIS, totalizavam 212.000m², representando 0,64% da área territorial de Diadema. Esta quantidade é, porém, insuficiente para suprir o déficit. Se considerado o padrão vertical com quota do terreno de 50m², esta quantia de terras geraria um número de 3500 unidades habitacionais, muito aquém da demanda total, de acordo com o PLHIS.

No município de Mauá as ZEIS de vazios aparecem pela primeira vez em 1998, no Plano Diretor, que aponta áreas grafadas como AEIS 1 (ocupadas) e AEIS 2 (vazias), e denomina como “ZEIS” o conjunto do instrumento, correspondente ao conjunto das áreas grafadas. A lei, no entanto, remeteu as ações à regulamentação posterior, que deveria determinar parâmetros e procedimentos de intervenção.

Na revisão do Plano Diretor do município de Mauá, realizada em 2007¹³, são mantidas as demarcações das ZEIS vazias e ocupadas grafadas originalmente. Porém, o PD 2007 remeteu a indicação, delimitação e descrição das áreas mapeadas à Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo - LUOPS, vigente desde 2000 cuja revisão deveria ter sido

¹³ Lei nº 4.153 de 2007

realizada na época, tendo somente ocorrido em 2013. Recentemente, em 01 de julho de 2014, a revisão da LUOPS foi aprovada junto à Câmara dos Vereadores¹⁴.

A revisão da LUOPS traz uma relação de ZEIS de vazios ampliada em relação à anterior, contendo a descrição perimétrica e a área de cada uma delas. Em relação às ZEIS grafadas anteriormente, algumas áreas são retiradas e outras acrescentadas, sendo que, das 973.121m² existentes anteriormente, citado pelo PLHIS, 341.236,11m² foram retirados e 797.987,23m² foram acrescentados, totalizando atualmente 1.429.869,36m², distribuídos em 34 áreas. Em todas as ZEIS de vazios o mínimo reservado para HIS é 50%, que deverá atender a demanda de 0 a 3 salários mínimos, indicada pelo município ou por associação de moradores, desde que residam em Mauá.

O PLHIS do município foi concluído em dezembro de 2011 e levantou a demanda habitacional prioritária para o município em cerca de 11.552 unidades habitacionais (famílias oriundas de áreas de risco e inscritos no PMCMV de 0 a 3 S. M.). O Plano ainda estima que, se considerada a tipologia de edifícios com 4 pavimentos, totalizando 20 apartamentos, com 54m² de área e uma fração ideal de lote de 48m², seria necessário um total de 554.496 m² de terra livre no município para esta demanda. Se considerados edifícios de 7 pavimentos e fração ideal de lote de 32m², seria necessária uma área de 396.068,00m² para resolver o déficit calculado em 2011.

Importante destacar na análise feita em relação ao município de Mauá, que a regulamentação das ZEIS de vazios, ocorrida apenas com a revisão da LUOPS é bastante recente ainda para mensurar resultados, sobretudo quanto ao uso do instrumento como sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade. Outro fator de destaque é que ainda não há regulamentação para uso do PEUC e do IPTU progressivo neste município, apesar da previsão dos instrumentos no Plano Diretor. Por outro lado, o município aumentou, em praticamente cinquenta por cento, o total de metros quadrados demarcados como ZEIS de vazios, em relação ao conjunto de áreas demarcadas anteriormente, o que significa o desejo de ampliar as áreas reservadas para produção habitacional direcionadas à moradia de interesse social.

¹⁴ Lei nº 4968/2014.

Tabela 05: Áreas e porcentagens de ZEIS de vazios no município de Mauá.

Balço ZEIS	Área	%
Total ZEIS existentes em 2007	973.121,00m ²	100
Total ZEIS grafadas em 2014	1.429.869,36m ²	146,94
Quanto à destinação	Área	%
Total ZEIS grafadas (abrangendo o período 2007 a 2014)	1.661.255,25m ²	100
Áreas em projeto ou execução de HIS (situação total)*	144.328,65m ²	8,7
Áreas sem projeto (vazias) – situação atual*	1.211.172,22 m ²	72,9
Áreas com outros usos / excluídas na revisão*	231.385,89 m ²	13,9

Fonte: MALVESE, 2014

Analisando o desenvolvimento do instrumento no Grande ABC, pode-se notar que, de fato, Santo André e Diadema possuem a mais antiga e maior experiência de aplicação no ABC, seja no tocante ao período de experimentação do instrumento, ou nos resultados alcançados. Ambos os municípios tiveram gestões progressistas ainda nos anos 1980, sendo Diadema de forma pioneira a partir de 1983 e Santo André a partir de 1989. Diadema aplicou o instrumento de maneira conjunta com as intervenções em reurbanização de favelas ainda na década de 1980, enquanto que Santo André implementou em 1991. Já nos municípios de São Bernardo do Campo e Mauá as aplicações remontam à última década. Em Mauá, também em uma gestão municipal progressista, o instrumento foi instituído em 1998, porém, sem regulamentação, que veio ocorrer apenas em 2014, em conjunto com a ampliação do número de pontos demarcados. Já em São Bernardo do Campo, o instrumento surge em 2006 no Plano Diretor, mas, foi regulamentado somente na gestão posterior, que também ampliou o número de pontos grafados em quase quatro vezes. Em todos os casos, o instrumento só teve avanço, seja no processo de demarcação ou de regulamentação, em gestões de caráter mais progressistas.

Tabela 06: Síntese das informações sobre ZEIS de vazios em Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

Município	Ano de surgimento do instrumento	Ano da regulamentação do instrumento	Terra destinada às ZEIS de Vazios, cujo resultado foi (ou está sendo) a produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (m ²)	Unidades habitacionais de interesse social produzidas em ZEIS de vazios (nº de UHs) ¹⁵
Santo André	1991	2004	416.748,84m ²	4993
São Bernardo	2006	2009	847.878,00m ²	> 1776
Diadema	1983	1994	976.084,9m ²	> 8298
Mauá	1998	2014	140339,63m ²	1622

Fonte: MALVESE, 2014

¹⁵ Estes números são parciais, uma vez que há empreendimentos em projeto nas prefeituras.

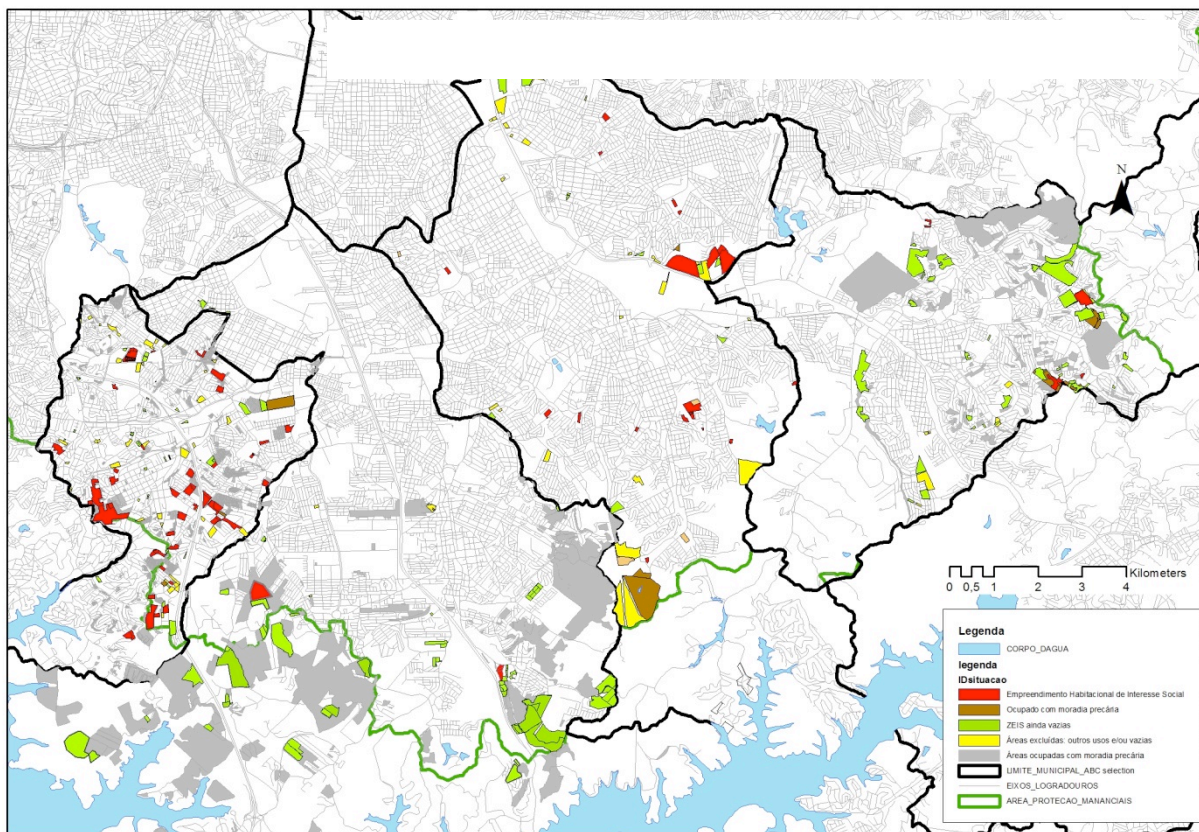
Nos municípios de São Bernardo e Mauá há um esforço, atualmente, para ampliar o uso do instrumento, uma vez que a regulamentação é recente e o contexto para produção habitacional é favorável, principalmente com o Programa Minha Casa Minha Vida. A terra, por outro lado, passa também a ser disputada para o Mercado Popular e também para outros usos, diferentemente do contexto recessivo das décadas de 1980 e 1990, ou seja, o mercado está valorizado, sobretudo com o afluxo de capital dos próprios investimentos públicos em programas de habitação e oferta de crédito.

No contexto de Diadema foi possível grafar áreas em todo território, pelo fato do município vir desenvolvendo a política habitacional e vir aplicando o instrumento desde 1994. Em Santo André existe a dualidade: as ZEIS estão ou dentro ou fora do Eixo Tamanduateí, sendo o primeiro caso uma extensa área em grande parte desocupada e bem localizada, e no segundo caso, áreas dispersas pelo território, dentro destas, em diversos casos, áreas junto à franja da mancha urbana, na porção mais a sul do município. Em São Bernardo e Mauá, as áreas grafadas estão próximas ao atendimento da demanda, ou seja, próximas de ZEIS ocupadas. Nestes últimos casos, o momento de demarcação de ZEIS quase coincide com o momento do “boom” imobiliário atual.

Em todos os PLHIS analisados, nota-se que o déficit habitacional é maior do que a relação de terras disponíveis e demarcadas em todos os municípios. Além disto, o instrumento prevê porcentagens de ocupação para outros usos no intuito de torná-lo atrativo ao setor privado. Esta porcentagem varia entre 30% a 70% nos casos analisados, para destinação à HIS. Por outro lado, em todos os casos analisados, o promotor dos empreendimentos habitacionais de interesse social foi o Estado, sozinho, ou em parceria com movimentos de moradia e associações. Mesmo assim, pode-se concluir que a grande vantagem da existência deste instrumento é a reserva de áreas para habitação de interesse social, pois, caso não houvesse essa demarcação, os terrenos certamente seriam utilizados de outra forma. Abaixo, o mapa contendo a síntese das áreas demarcadas como ZEIS de vazios dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

No que tange à situação das áreas de ZEIS de vazios após a realização de empreendimentos habitacionais de interesse social, em Santo André, as áreas permanecem grafadas como ZEIS de vazios; em São Bernardo as áreas passam a ser “ZEIS ocupadas”, para que ocorra o processo de regularização fundiária; em Diadema se transformam em uma nova classificação: AEIS 3: empreendimentos habitacionais aguardando regularização

fundiária; e, em Mauá não é possível avaliar, uma vez que os primeiros projetos ainda estão em processo de elaboração e conclusão. Isso significa que as áreas, após a destinação para moradia popular, não inserem-se automaticamente à legislação geral do município, sendo ainda, áreas de parâmetros excepcionais, mesmo após o empreendimento estar consolidado.



Fonte: MALVESE, 2014

Com relação ao uso das ZEIS de vazios combinada a outros instrumentos, pode-se concluir que o instrumento não pode ser utilizado sozinho, ou seja, sua implementação tem que estar casada com a aplicação do PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. Não há previsão de notificação para destinação ou uso pelo simples fato de ser ZEIS. Não existe, nos casos estudados, contato com o proprietário para estimulá-lo a usar a área com produção de HIS. Não há sanção específica explícita no caso de não uso da área, ou seja, o proprietário pode continuar mantendo-a vazia por anos, se o instrumento não estiver combinado ao PEUC para ser notificado.

Da mesma forma, a sanção para edificação com outro uso normalmente fica restrita às multas e sanções administrativas. O próprio Estatuto da Cidade prevê a existência de um instrumento de outorga onerosa de alteração do uso do solo. Por outro lado, apenas a

demarcação das áreas, sem notificação ou pressão, pode ser alterada – facilmente, diga-se de passagem, uma vez que os movimentos por moradia estão desmobilizados na região – em uma gestão seguinte, contrária ao instrumento. Ou seja, as ZEIS podem “sumir do mapa”, de acordo com interesses específicos dos proprietários e sua força em articulação com a Câmara dos Vereadores, uma vez que é em âmbito local onde são manifestados os conflitos de interesses. Nesse sentido, portanto, é fundamental casar a aplicação das ZEIS com o PEUC, e dar início às notificações o mais breve possível, pois, os prazos de aplicação do instrumento¹⁶ são bastante longos e ultrapassam o período de uma gestão. Por outro lado, somente o PEUC não pode ser aplicado isoladamente, porque não vincula o uso da terra à HIS. Neste caso, como já indicado, a grande vantagem do instrumento ZEIS de vazios é a reserva de áreas para HIS. Além desta, outra vantagem na demarcação é possibilitar parâmetros flexibilizados de uso e ocupação do solo.

A vinculação da Função Social da Propriedade ao direito de propriedade está vinculada ao próprio direito, ou seja, o proprietário de um imóvel que permanece vazio deveria perder o direito à propriedade, sem indenização. Na visão de José Afonso da Silva (SILVA, 2012) a Função Social da Propriedade é um elemento condicionador do direito à propriedade privada. O jurista aponta que a Constituição Federal de 1988 impôs novo conceito à propriedade, tornou a função social um instituto, casado com o direito à propriedade. Dessa forma, o direito à propriedade urbana fica obrigatoriamente condicionado a um uso social. *“A função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito à propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização”* (D’ANGELO apud SILVA, 2012).

Neste ponto, a característica da formação do Estado brasileiro, ou seja, patrimonialista e estamental, (FAORO, 2001) é preponderante para a compreensão da postura do Estado quando não comprometido com a Reforma Urbana, que pode “optar” por cumprir ou não a função social da propriedade, ao decidir por implementar ou não determinado instrumento urbanístico, ou, também, desmarcar áreas a partir de pressões dos proprietários.

Em suma, dentre as questões levantadas no início deste artigo, ficou demonstrado que o poder público é o principal responsável pela produção habitacional em ZEIS de vazios. Que o instrumento, por si, não garante o cumprimento da função social da propriedade e nem tampouco é capaz de colocar em uso os terrenos vazios, subutilizados ou não utilizados. Por

¹⁶PEUC + IPTU Progressivo.

outro lado, somente com a demarcação de ZEIS é possível reservar terras para uso exclusivo de habitação social.

Ao final deste artigo, conclui-se com alguns questionamentos que permanecem em aberto: para além do PEUC, com os prazos demasiadamente longos, ou da desapropriação por interesse urbanístico sobre os valores de mercado, haveria outros meios para tornar mais ágil a obtenção de terra ociosa, através da sanção ao não cumprimento da função social? A Reforma Urbana estaria – com exceção dos casos de promoção pública de moradia efetuada a partir de gestões mais progressistas – inalcançável? Os movimentos de moradia, hoje desmobilizados na região, conseguiriam recolocar na pauta do dia a necessidade do cumprimento da função social na região, por meio da destinação de terras não utilizadas para moradia, da demarcação de novas áreas e da luta pela não retirada de áreas em revisões da legislação? São questionamentos que permeiam a leitura e análise das ZEIS de vazios e da reforma urbana na região.

Referências

AFFONSO, A. S. 2013. *A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André*. Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, Santo André.

BRASIL, Palácio do Planalto. *Constituição (1988)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2013.

BRASIL, Palácio do Planalto. *Estatuto da Cidade. LEI Nº 10257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004 (coleção de leis e estatutos brasileiros)

BRASIL, Palácio do Planalto. 2009. *Lei nº 11977 Programa Minha Casa Minha Vida (2009)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2013. (2009a)

BRASIL, Ministério das Cidades. 2010. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade* / Organização de Raquel Rolnik. Brasília : Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *CENSO Demográfico 2010*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 2014.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *A Região do Grande ABC e os municípios consorciados*. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/institucional/municipios-consorciados>> Acesso em: 21 jan. 2013.

DENALDI, Rosana. (org). 2012. *O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André, SP, 1997 a 2008*. São Paulo: Annablume, 2012.

DIADEMA, Prefeitura Municipal. *Lei complementar n° 025, em 25 de janeiro de 1994*. Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/index.php?p=leis_busca>. Acesso em: 29 out. 2013.

_____ *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. PMD, 2011.

FAORO, Raymundo, 2001. *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo.

HEREDA, Jorge, ALONSO, Emílio. 1996. *Política Urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema*, In BONDUKI, Nabil. (org) *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel.

LOBO JR, Lício. 2013 *O urbanismo progressista e a produção do espaço urbano: limites e potencialidades das AEIS em Diadema*. 2013, Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, Santo André.

MALVESE, Sandra T. 2014. *Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de vazios na Região do Grande ABC*. Dissertação. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, Santo André.

MAUÁ, Prefeitura Municipal. *Lei n° 3052 de 1998*. Disponível em: <<http://www.maua.sp.gov.br/Servicos/Legislacao.aspx>>. Acesso em: 29 out. 2013.

MAUÁ, Prefeitura Municipal. *Lei n° 4.153, de 26 de março de 2007*. Disponível em: <<http://www.maua.sp.gov.br/Servicos/Legislacao.aspx>>. Acesso em: 29 out. 2013.

SANTO ANDRÉ, Prefeitura Municipal. *Lei n° 6.864, de 20 de dezembro de 1991*. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/legislacao-municipal-da-prefeitura/5270/leis-de-santo-andre.html>>. Acesso em: 29 out. 2013.

SANTO ANDRÉ, Prefeitura Municipal *Lei n° 8.696, de 17 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/legislacao-leis-e-decretos-de-apoio>>. Acesso em: 29 out. 2013.

SANTO ANDRÉ, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação*. Santo André: PMSA: 2006.

SANTO AMORE, Caio. 2013. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade*. Tese de doutorado – FAU-USP. São Paulo, 2013

SÃO BERNARDO DO CAMPO, Prefeitura Municipal. *Plano Diretor. Lei n° 5593, de 5 de outubro de 2006* Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/secretarias/sp/plano_diretor/pd/pd_novo_plano.asp>. Acesso em: 24 set. 2013.

SÃO BERNARDO DO CAMPO, Prefeitura Municipal. *Lei n° 5959, de 13 de agosto de 2009* Disponível em: < <https://www.leismunicipais.com.br/camara/sp/saobernardodocampo/html>>. Acesso em: 24 set. 2013.

SÃO BERNARDO DO CAMPO, Prefeitura Municipal. 2011. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. PMSBC, 2011.

SÃO BERNARDO DO CAMPO, Prefeitura Municipal. 2011. *Carta de Susceptibilidade a Riscos Múltiplos*. Dezembro de 2011

SILVA, Helena Menna Barreto. 1999. *Vazios urbanos: requalificando o problema na Grande São Paulo*. (Paper) Seminário Internacional sobre Vazios Urbanos: Novos desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: Lincoln Institute, Estados Unidos e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999.

SILVA, José Afonso. 2012. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros editores. 7ª Ed. 2012.