

# PERMANÊNCIAS E FISSURAS

*Leis vazias na experiência recente da política habitacional de  
Belo Horizonte*

Raquel Furtado Martins de Paula  
Orientador: Benny Schvarsberg  
Universidade de Brasília

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

Raquel Furtado Martins de Paula

**PERMANÊNCIAS E FISSURAS**

Zeis vazias na experiência recente da política habitacional de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Projeto e Planejamento

Linha de Pesquisa: Projeto e Planejamento Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg

Brasília, agosto de 2018.

## TERMO DE APROVAÇÃO

Raquel Furtado Martins de Paula

### PERMANÊNCIAS E FISSURAS

Zeis vazias na experiência recente da política habitacional de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Linha de Pesquisa: Projeto e Planejamento Urbano e Regional

---

**Prof. Dr. Benny Schvarsberg** (Orientador)

Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – PPG-FAU/UnB

---

**Profa. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra**

Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – PPG-FAU/UnB

---

**Profa. Dra. Patrícia Silva Gomes**

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – FAU/UnB

Brasília, 31 de Agosto de 2018.

## AGRADECIMENTOS

O caminho percorrido até aqui não foi fácil. Conciliar o mestrado, o trabalho e a maternidade é tarefa árdua e me fez questionar, diversas vezes, se seria factível. Mas apesar de aparentemente ser, em muitos momentos, um caminho solitário, o que o tornou possível foi o suporte de uma rede forte e consistente de apoio. O sentimento agora é de gratidão por todos que participaram, direta ou indiretamente, desse momento.

Foram essenciais o apoio, compreensão e incentivo da minha família. Agradeço, em especial, à minha mãe, pelo exemplo de vida e tenacidade, e por ser a maior e mais persistente encorajadora nessa trajetória, que certamente teria sido interrompida sem seus estímulos. A ela e a meu pai por despertarem em mim a inquietação diante das injustiças sociais, por acreditarem em mim mais do que eu mesma e por cuidarem tão bem da lara nas minhas longas e constantes ausências durante os estudos. Esse foi o maior, melhor e mais certo incentivo que eu poderia ter tido. Aos meus irmãos, pela confiança e pelos laços que nos unem e nos fazem ser mais fortes; a eles e à Luna pelo impulso no momento em que eu já não acreditava mais. Ao Vinícius, pela parceria e palavras de apoio e conforto em momentos difíceis. À lara, por aceitar minhas ausências e por me ensinar tanto sobre a vida, em tão pouco tempo, mesmo tão pequena, e por despertar em mim forças que eu jamais imaginaria ter.

Ao professor Benny, pelos comentários e orientações precisas e acuradas. Às professoras Maria do Carmo e Patrícia Gomes, por lançarem luz em aspectos essenciais da pesquisa durante a banca intermediária. Ao professor Rômulo Ribeiro, pelo apoio nos assuntos relacionados às geotecnologias. Aos colegas do curso, pelas conversas e pelo compartilhamento de experiências. À Alice Carvalho, pelo auxílio e pelas trocas.

À Prefeitura de Belo Horizonte pela disponibilização de dados e às servidoras que se dispuseram a contribuir com depoimentos sobre a política habitacional do município e sobre suas experiências, aprendizados e compreensão sobre a ferramenta estudada.

À equipe Práxis, pelos ensinamentos e amizade, em especial à Ana e à Alzira, pelos valiosos auxílios. Ao governo federal e colegas de trabalho pelo apoio. A todos que contribuíram de alguma forma para que se tornasse possível.

## RESUMO

Acredita-se que o meio urbano é aquele que materializa, de forma mais intensa, as desigualdades sociais. O processo de produção das cidades está associado a uma configuração espacial injusta e segregada, cabendo aos pobres, muitas vezes, locais insalubres, com acesso precário ou inexistente à infraestrutura e aos serviços urbanos, com atributos que não atingem um mínimo necessário à dignidade humana. E não há como desprender esse processo das disputas por melhores localizações. Considera-se que os direitos à cidade e à moradia, integrantes das bandeiras da chamada Reforma Urbana, refletem também um direito a localizações que permitam vivenciar a cidade e proporcionar condições de vida digna. Na esteira das lutas sociais que reivindicam esses direitos, a inclusão de um capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988 foi considerada um grande avanço, reforçado e renovado treze anos depois com o Estatuto da Cidade. A lei que instituiu o Estatuto também criou ferramentas de política urbana que dão suporte à noção de função social da propriedade, conceito básico do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro. Dentre essas ferramentas estão as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), consideradas um zoneamento destacado dos demais pela flexibilidade que lhe é intrínseca. Entretanto, são frágeis, no âmbito federal, tanto sua definição normativa quanto sua distinção entre duas categorias principais: cheias e vazias. Em publicações nacionais oficiais, as Zeis vazias comumente aparecem como um instrumento cuja característica principal é o resgate da Reforma Urbana a partir da questão da terra e da questão locacional da habitação. Partindo desse contexto, a pesquisa foi orientada com base no seguinte questionamento: em que medida as Zeis vazias, enquanto ferramenta de acesso à terra urbana, têm contribuído para o alcance do objetivo da política habitacional? Partiu-se da hipótese de que as Zeis vazias fazem diferença na viabilização da construção de habitação de interesse social bem localizada, sendo, portanto, importantes para os propósitos das políticas públicas relacionadas ao tema. Elegeu-se como estudo de caso a trajetória recente da ferramenta no município de Belo Horizonte, especialmente pelo histórico de luta de movimentos sociais, consolidação da política urbana dentro dos preceitos da Reforma Urbana e experiência na instituição de Zeis vazias desde a década de 1990. Os resultados reforçaram limites e incertezas vinculados à ferramenta, mas confirmaram seu papel transformador diante do atual modelo de produção das cidades.

Palavras-chave: Zeis vazias. Política habitacional. Reforma Urbana. Localização. Belo Horizonte.

## ABSTRACT

The urban environment is maybe one that materializes, more intensely, social inequalities. The process of city production is associated with an unfair and segregated urban configuration. Poor families often live in unhealthy places, with precarious or non-existent access to infrastructure and urban services, with attributes that do not reach the minimum necessary for human dignity. And there's no way to detach this process of the disputes over better locations. It is considered that the rights to the city and to a shelter, that integrates the Urban Reform flags, also reflect a right to locations that allow to live the city and to provide decent living conditions. In the wake of the social struggles that claim these rights, the inclusion of a specific chapter on Urban Policy in the Federal Constitution of 1988 was considered a great step forward, reinforced and renewed thirteen years later with the City Statute. The law that established the City Statute also created urban policy tools that support the notion of property social function, a basic concept of the Brazilian urban-legal order. One of these tools are the Special Zones of Social Interest (Zeis), considered a zoning detached from the others by the flexibility that is intrinsic to it. However, both its normative definition and its distinction between the two main categories, occupied and empty, are fragile at the federal level. In official national publications, the empty Zeis commonly appear as an instrument whose main feature is the rescue of Urban Reform from the land issue and the locational question of housing. Based on this context, the research was based on the following question: to what extent have the empty Zeis, as a tool designed to provide urban land access, contributed to the achievement of the housing policy objective? The outlined hypothesis is that the empty Zeis are important to make feasible the construction of well-located housing of social interest and are therefore important for the purposes of these public policies. The recent trajectory of the tool in Belo Horizonte was chosen as the case study, especially for the history of the struggle of social movements, for the history of consolidation of the urban policy aligned with the precepts of Urban Reform and for the experience in the institution of empty Zeis since the 1990s. The results reinforced restrictions and uncertainties linked to the tool, but confirmed its transforming role in the current model of production of the cities.

Keywords: Empty Zeis. Housing policy. Urban Reform. Location. Belo Horizonte.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1: Conjunto Lagoa (bairro Lagoa, regional Venda Nova).....	94
Figura 2.2: Aeis-1 vigentes conforme o ano de instituição da poligonal (como Zeis-2 ou Aeis-1)...	99
Figura 2.3: Mapa de Zeis-2 (revogadas) e Aeis-1 vigentes.....	100
Figura 2.4: Linha do tempo das Zeis vazias em Belo Horizonte.....	101
Figura 3.1: Modelo de curvas isócronas.....	129
Figura 3.2: Mapa da localização das Aeis-1 e da renda média domiciliar em 2010.....	136
Figura 3.3: Mapa da localização das Aeis-1 e do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-2014) .....	137
Figura 3.4: Mapa da localização das Aeis-1 e do zoneamento de Belo Horizonte.....	138
Figura 3.5: Mapa da localização das Aeis-1 e respectiva situação de ocupação.....	139
Figura 3.6: Espacialização dos conjuntos concluídos no município entre 2012 e 2017.....	141
Figura 3.7: Mapa da localização dos conjuntos estudados e renda média domiciliar em 2010....	144
Figura 3.8: Mapa da localização dos conjuntos estudados e do Índice de Qualidade de Vida Urbano (IQVU-2014).....	147
Figura 3.9: Mapa da localização dos conjuntos estudados e do zoneamento de Belo Horizonte.	150
Figura 3.10: Foto dos conjuntos construídos na Aeis-1 do bairro Santa Lúcia.....	169
Figura 3.11: Características da região dos conjuntos construídos na Aeis-1 do bairro Santa Lúcia .....	170

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Déficit habitacional relativo no Brasil 2007-2015 (% em relação ao total de domicílios) .....	24
Gráfico 1.2: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal 2007-2014.....	24
Gráfico 1.3: Composição do déficit habitacional segundo componentes - Brasil 2007-2015*.....	25
Gráfico 1.4: Critérios de inadequação de domicílios 2007-2014.....	26
Gráfico 1.5: População brasileira (1950-2010).....	28
Gráfico 1.6: Municípios que possuem Plano Diretor X Municípios que têm previsão legal de Zeis (ocupadas e/ou vazias).....	68
Gráfico 3.1: Zoneamento de Belo Horizonte por faixa de renda domiciliar (2010).....	122
Gráfico 3.2: Conjuntos habitacionais por faixa de renda média domiciliar no respectivo setor censitário.....	143
Gráfico 3.3: Unidades habitacionais por faixa de renda média domiciliar no respectivo setor censitário.....	143
Gráfico 3.4: Conjuntos habitacionais por Índice de Qualidade de Vida Urbana (2014).....	145
Gráfico 3.5: Unidades habitacionais por Índice de Qualidade de Vida Urbana (2014).....	146
Gráfico 3.6: Conjuntos concluídos entre 2012 e 2017 por zona e por situação de inserção em Aeis- 1.....	148
Gráfico 3.7: Unidades habitacionais concluídas entre 2012 e 2017 por zona e por situação de inserção em Aeis-1.....	148

Gráfico 3.8: Conjuntos por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (5 minutos de caminhada)	153
Gráfico 3.9: Unidades habitacionais por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (5 minutos de caminhada)	153
Gráfico 3.10: Conjuntos por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (10 minutos de caminhada)	154
Gráfico 3.11: Unidades habitacionais por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (10 minutos de caminhada)	154
Gráfico 3.12: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de cultura acessíveis (15 minutos de caminhada)	155
Gráfico 3.13: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de cultura acessíveis (15 minutos de caminhada)	156
Gráfico 3.14: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos esportivos acessíveis (20 minutos de caminhada)	157
Gráfico 3.15: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos esportivos acessíveis (20 minutos de caminhada)	157
Gráfico 3.16: Conjuntos por quantidade de creches públicas, próprias ou conveniadas acessíveis (15 minutos de caminhada)	158
Gráfico 3.17: Unidades habitacionais por quantidade de creches públicas, próprias ou conveniadas acessíveis (15 minutos de caminhada)	159
Gráfico 3.18: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de educação – ensinos fundamental e/ou médio – acessíveis (20 minutos de caminhada)	159
Gráfico 3.19: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de educação – ensinos fundamental e/ou médio – acessíveis (20 minutos de caminhada)	160
Gráfico 3.20: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de assistência social acessíveis (25 minutos de caminhada)	161
Gráfico 3.21: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de assistência social acessíveis (25 minutos de caminhada)	161
Gráfico 3.22: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de saúde básica acessíveis (30 minutos de caminhada)	162
Gráfico 3.23: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de saúde básica acessíveis (30 minutos de caminhada)	163

## LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1: Destaques da Política Municipal de Habitação e das Aeis-1	102
Quadro 3.1: Etapas, categorias e métodos de análise adotados	116
Quadro 3.2: Parâmetros urbanísticos do zoneamento vigente de Belo Horizonte	121
Quadro 3.3: Parâmetros de avaliação da inserção urbana	126
Quadro 3.4: Parâmetros urbanísticos – parcelamento em Aeis-1 e MCMV	151
Quadro 3.5: Parâmetros urbanísticos – ocupação em Aeis-1 e MCMV	151
Quadro 3.6: Resumo do acesso a serviços públicos de transporte coletivo e equipamentos coletivos por famílias em unidades habitacionais de interesse social (2012-2017)	164



## LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Origem das áreas atualmente delimitadas como Aeis-1 em Belo Horizonte.....	99
Tabela 2.2: Potencial de ocupação das áreas vazias e domicílios vagos para habitação de interesse social conforme o PLHIS.....	105
Tabela 2.3: Aeis-1 no planejamento urbano de Belo Horizonte.....	109
Tabela 3.1: Índice de Qualidade de Vida Urbana X Renda média domiciliar de Belo Horizonte .....	119
Tabela 3.2: Correspondência adotada para deslocamentos - distância X tempo.....	128
Tabela 3.3: Localização das Aeis-1 em relação à renda média domiciliar.....	132
Tabela 3.4: Área das Aeis-1 segundo o IQVU 2014.....	133
Tabela 3.5: Capacidade de implantação de habitação nas Aeis-1 desocupadas e subocupadas .....	135
Tabela 3.6: Conjuntos habitacionais analisados X Situação em relação às Aeis-1 e às Zeis.....	140

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

Aeis (BH)	Área de Especial Interesse Social
Aeis (Santo André)	Área Especial de Interesse Social
BH	Belo Horizonte
BNH	Banco Nacional da Habitação
BRT	Bus Rapid Transit
CF88	Constituição Federal de 1988
Chisbel	Coordenação de Habitação de Interesse Social
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Compur	Conselho Municipal de Política Urbana
CP	Cadastro de Parcelamento
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
Cuem	Concessão de uso especial para fins de moradia
DBP	Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares
EHIS	Empreendimento habitacional de interesse social
FAMOBH	Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas de Belo
Horizonte	
Ficam	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação Popular
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
Funaps	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipase	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
ITDP	Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
LOMBH	Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte
LPOUS	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
MG	Minas Gerais
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
OSM	Open Street Map
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PD	Plano Diretor
PDR	Plano Diretor Regional
PE	Pernambuco
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEUC	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMH	Política Municipal de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PR	Parâmetro Referencial
Prezeis	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
Prodabel	Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte
Prodecom	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
Profavela (BH)	Programa Municipal de Regularização de Favelas
Profavela (SP)	Programa de Urbanização em Favelas
Profilurb	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
Proluz	Programa de Ligações de Unidades Subnormais
Promorar	Programa de Erradicação da Sub-habitação
Properiferia	Programa de Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana de Loteamentos da Periferia
Qgis	Quantum Gis
SE-4	Setor Especial-4
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SM	Salário mínimo
SMH	Sistema Municipal de Habitação
SMOBI	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SP	São Paulo
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UP	Unidade de Planejamento
Urbel	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
WRI	World Resources Institute
ZA	Zona Adensada
ZAP	Zona de Adensamento Preferencial
ZAR	Zona de Adensamento Restrito
ZC	Zona Central
ZE	Zona de Grandes Equipamentos
Zeis	Zona Especial de Interesse Social
Zeis (BH)	Zona de Especial Interesse Social
ZHIS	Zona Habitacional de Interesse Social
ZP	Zona de Proteção
ZPAM	Zona de Preservação Ambiental

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1   HABITAÇÃO E ZEIS VAZIAS NO ÂMBITO NACIONAL.....</b>	<b>23</b>
1.1 CONCEITOS ESSENCIAIS.....	28
1.1.1 Função social da propriedade urbana como princípio básico da ordem jurídico-urbanística.....	31
1.1.2 Os pilares da Reforma Urbana na legislação federal.....	33
1.1.3 A relação entre o direito à cidade e o direito à moradia.....	34
1.1.4 A questão habitacional: segregação socioespacial e disputa por localizações.....	42
1.1.5 A visão sobre moradia e sobre Zeis vazias na atual política habitacional brasileira.....	46
1.2 UM ZONEAMENTO ESPECIAL.....	52
1.2.1 Breve trajetória nacional das Zeis.....	54
1.2.2 Especificidades das Zeis vazias.....	70
<b>CAPÍTULO 2   HABITAÇÃO E ZEIS VAZIAS EM BELO HORIZONTE.....</b>	<b>82</b>
2.1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E AS PRIMEIRAS ZEIS VAZIAS DE BELO HORIZONTE.....	83
2.1.1 A instituição da Política Municipal de Habitação e as origens das Zeis vazias em Belo Horizonte.....	88
2.1.2 Zeis vazias na legislação municipal da década de 1990.....	91
2.2 AS ATUAIS ZEIS VAZIAS DE BELO HORIZONTE: AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL 1 (AEIS-1).....	94
2.2.1 Delimitação de áreas vazias para provisão habitacional: critérios adotados no PLHIS e nos Planos Diretores Regionais.....	103
<b>CAPÍTULO 3   LOCALIZAÇÃO DAS AEIS-1 DE BELO HORIZONTE E DAS UNIDADES HABITACIONAIS RESULTANTES.....</b>	<b>111</b>
3.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	111
3.1.1 Etapas de análise e amostragem empírica.....	112
3.1.2 Categorias de análise.....	114
3.2 ANÁLISE DAS AEIS-1 DE BELO HORIZONTE.....	131
3.2.1 Etapa 1: Localização das Aeis-1.....	131
3.2.2 Etapa 2: Localização e inserção urbana das unidades habitacionais de interesse social concluídas no período 2012-2017.....	140
3.2.3 Análise dos resultados: a oferta de cidade em Aeis-1.....	164

CONCLUSÕES.....	173
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	186
REFERÊNCIAS NÃO CONSULTADAS.....	194
ARQUIVOS GEORREFERENCIADOS.....	195
BANCOS DE DADOS.....	197

## INTRODUÇÃO

Em 2001, a publicação do Estatuto da Cidade veio acompanhada de uma série de expectativas em relação à forma de se planejar as cidades. A nova lei havia sido longamente discutida e disputada por atores com diferentes visões, durante mais de 12 anos, com a finalidade de regulamentar os dois artigos constitucionais que versam sobre a Política Urbana.

A partir dela, oficializaram-se em normativo federal diversas ferramentas que, norteadas por uma nova noção de propriedade urbana inaugurada na Constituição Federal de 1988, eram uma promessa de ao mesmo tempo dar suporte a essa noção e dar início a uma nova etapa na política urbana brasileira.

Eram uma promessa, afinal, de mudar os rumos do modelo de produção urbana com raízes ainda na época colonial, mas cujos resultados foram agravados durante o rápido e intenso processo de crescimento da sociedade urbano-industrial ao longo do século XX: fragmentação da mancha urbana, exclusão social no espaço, danos ao meio ambiente e precariedade dos serviços urbanos. A habitação possível passou a ser buscada, pela população pobre, em áreas sem infraestrutura ou áreas que deveriam ser restritas à ocupação, como aquelas com atributos ambientais relevantes e aquelas com riscos geológicos.

Ao estabelecer diretrizes e instrumentos de política urbana, e ao detalhar alguns desses instrumentos, com definições e regras de aplicação, o Estatuto da Cidade incrementou o arcabouço jurídico que dá suporte ao planejamento urbano no país, conferindo-lhe mais consistência.

Passados quase 17 anos da sua vigência, permanecem atuais as discussões sobre a validade, atualidade, eficácia, abrangência, limites, potencialidades e, até mesmo, interpretação de suas ferramentas.

O debate é legítimo. Não invalida; ao contrário, reforça a relevância da lei e do avanço normativo e institucional que se seguiu à sua promulgação. A reflexão sobre os instrumentos é um exercício essencial para o contínuo aperfeiçoamento de cada um deles, principalmente diante da dinâmica das disputas pelo território urbano, cada vez mais complexas. É apenas com avaliações, em diversos níveis e com focos distintos, das experiências já empreendidas dos instrumentos urbanísticos que se torna possível avançar nas propostas para cidades socialmente mais justas. A construção de possibilidades diversas e o entendimento das limitações dos instrumentos só é possível com o tempo e por meio do debate.

Não se trata de fetichizar esses instrumentos (SCHVARBERG, 2011, 2012), mas de reconhecer sua importância enquanto ferramentas nacionalmente normatizadas e para as quais se voltam as apostas de enfrentamento dos problemas urbanos. São elas que podem fazer a diferença, em face da estrutura fundiária perversamente concentrada de nossas cidades, dando suporte a um dos principais desafios da política urbana: possibilitar o acesso à terra urbanizada aos segmentos de baixa renda (SCHVARBERG, 2011).

Dentre essas ferramentas estão as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), que embora mencionadas apenas pontualmente no Estatuto da Cidade, em 2015 estavam, ao menos nominalmente, inseridas nas leis de 51% dos municípios brasileiros (IBGE, 2016a).

Predomina o entendimento de que há dois tipos principais de Zeis: as de áreas ocupadas e as de vazios urbanos. Ambas têm como característica comum a possibilidade de flexibilizar parâmetros de uso e ocupação do solo, mas, diferentemente de outros instrumentos que também possuem essa característica<sup>1</sup>, há, cumulativamente, um foco específico<sup>2</sup>: a habitação social.

---

<sup>1</sup> A exemplo das Operações Consorciadas e da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

<sup>2</sup> Outros instrumentos também têm como foco a habitação social, mas não são necessariamente acompanhados da flexibilização de parâmetros: é o caso da concessão de uso especial para fins de moradia.

A diferença básica entre as Zeis ocupadas e as Zeis vazias parece estar na força motriz de cada uma delas: a intenção por trás das primeiras é corretiva, enquanto as vazias são, por essência, preventivas – ainda que venham a reboque dos problemas habitacionais.

O caráter corretivo das Zeis ocupadas está no reconhecimento da legitimidade de ocupações populares, o que é formalizado pela sua delimitação no mapa de zoneamento da cidade. Há o entendimento de que essa demarcação facilitaria o direcionamento de planos e ações de regularização urbanística e fundiária que abranjam as dimensões urbanística, ambiental, jurídica e social.

As experiências de gravação de Zeis vazias, por sua vez, têm como principal objetivo garantir terra bem localizada para a construção de novas moradias de interesse social, ou seja, representa uma estratégia de planejamento da localização de novas unidades de habitação de interesse social.

É importante notar que essas intenções, mesmo que formalizadas por inserção nominal e demarcação das Zeis em leis e mapas municipais, não significam necessariamente um grande sucesso na implementação da ferramenta no país: há casos de Zeis cheias que permanecem sem ações de regularização; da mesma forma há Zeis vazias que permanecem desocupadas ou que recebem outros usos que não o habitacional de interesse social.

A proposta desta dissertação é contribuir com o debate sobre as ferramentas do Estatuto da Cidade, lançando luz sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) demarcadas em áreas vazias.

Ressalta-se que, embora mencionadas em guias, cartilhas e outras publicações do Ministério das Cidades, embora previstas em diversos Planos Diretores Municipais, embora alterações no Estatuto da Cidade mencionem o uso das Zeis como forma de prever áreas para habitação de interesse social, ainda hoje não há uma norma federal que conceitue, de forma elucidativa, as Zeis vazias e as diferencie das Zeis ocupadas.



Entretanto, o discurso predominante sobre as Zeis, contido especialmente nessas publicações do Ministério das Cidades, enfatiza que, quando aplicadas em áreas vazias, constrói-se a possibilidade de adoção de uma política estratégica de reserva fundiária, focada na viabilização da implantação de habitação de interesse social em terrenos urbanos bem localizados, dotados de infraestrutura, que garantam o direito à cidade e o direito social à moradia preconizado no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF88)<sup>3</sup> – direitos trazidos na esteira da atual ordem jurídico-urbanística e institucional brasileira.

Trata-se de uma ferramenta com estreita vinculação com a política urbana, já que a habitação, necessidade existencial básica humana, contribui ativamente para a estruturação do espaço urbano. O lugar de moradia, ou a ausência dele, são impressos na configuração das cidades, revelando as diferentes formas de provisão habitacional direcionadas por lógicas distintas: a lógica de mercado, a lógica do Estado e a lógica da necessidade – sendo esta última notadamente gravada nas favelas e bairros situados nas franjas urbanas, com acesso precário à infraestrutura e serviços urbanos. Isso se torna ainda mais veemente diante do expressivo déficit habitacional brasileiro: em 2015, havia uma carência de 6,4 milhões de domicílios, sendo 5,6 milhões em meio urbano. Havia ainda, ao menos, 7,2 milhões de casas urbanas inadequadas à habitação (FJP, 2018a).

A discussão sobre as Zeis vazias é, portanto, uma discussão sobre política urbana e habitacional. É, necessariamente, uma discussão sobre o lugar dos pobres na cidade e, mais do que isso, sobre a qualidade desse lugar.

Isso se expressa nas metas traçadas para as atuais Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e de Habitação (PNH): um dos objetivos da primeira é a redução do déficit habitacional (BRASIL, 2004a); já a segunda tem como objetivo central “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (BRASIL, 2004b, p.29). São aspectos incorporados no

---

<sup>3</sup> O direito social à moradia só foi concretamente inserido na Constituição Federal no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000.

planejamento federal e consolidados na publicação do Plano Nacional de Habitação alguns anos depois (BRASIL, 2010).

Diante desse cenário, cabe perguntar: em que medida as Zeis vazias, enquanto ferramenta de acesso à terra urbana, têm contribuído para o alcance do objetivo da política habitacional?

Apesar de reconhecer a importância de outros aspectos que interferem na eficácia do instrumento, parte-se da premissa que um dos principais pilares das Zeis vazias é a possibilidade de propiciar locais adequados à habitação de interesse social. Com base nisso, e em que pesem as limitações e o atual ambiente de desapontamento com a ferramenta (SANTO AMORE, 2013), testou-se a hipótese de que, diante de um modelo urbano caracterizado pela segregação socioespacial, as Zeis vazias podem fazer a diferença na viabilização da construção de habitação de interesse social bem localizada – sendo, portanto, importantes para os propósitos da política habitacional.

Adotando aquele questionamento como elemento norteador da pesquisa, objetivou-se avaliar, de forma qualitativa e exploratória, os limites e possibilidades das Zeis vazias naquilo que concerne à provisão de moradia de baixa renda em localização cujos atributos permitam o acesso a serviços e equipamentos básicos urbanos. Para isso, foram traçadas as seguintes metas parciais: a) discutir o histórico de construção das nossas cidades, de forma a associar os graves problemas urbanos, notadamente a segregação socioespacial, à questão habitacional; b) discutir os conceitos concernentes ao tema e atrelados à ferramenta foco da pesquisa, ou seja, a moradia adequada, o direito à cidade, a função social da propriedade, a localização e a segregação socioespacial; e c) analisar as Zeis vazias em duas etapas de implantação (delimitação das poligonais e construção de unidades habitacionais), tendo como base critérios de avaliação da localização que incorporem os conceitos associados à ferramenta.

Considerando as competências constitucionalmente definidas de elaboração e execução da política urbana, a adoção das ferramentas do Estatuto da Cidade é

atribuição do poder público municipal. Em função disso, e em que pese a dimensão metropolitana das questões habitacionais, definiu-se como recorte territorial do estudo o município de Belo Horizonte/MG. A escolha se deu por ser uma das principais capitais do país, com um histórico de intensas lutas sociais por moradia e que ainda na década de 1990 construiu uma política habitacional forte e articulada. Foi também nessa década que o município definiu legalmente e demarcou, pela primeira vez, um zoneamento cuja finalidade era reservar terrenos vazios para a habitação de interesse social: as Zonas de Especial Interesse Social 2 (Zeis-2).

Mas foi apenas em 2010, por meio da Lei Municipal nº 9.959, que instituiu-se, de forma mais consistente, um instrumento de reserva fundiária para habitação social. Em substituição às Zeis-2, foram criadas as Áreas de Especial Interesse Social 1 (Aeis-1), às quais, além da definição e delimitação, atribuíram-se regras e parâmetros especiais para loteamentos e construções. É relevante notar que isso ocorreu já sob a vigência do Estatuto da Cidade, quando o ordenamento jurídico-urbanístico no país possuía contornos mais nítidos. Foi com base nesses aspectos que se definiu, como recorte temporal de análise, o período posterior a 2010.

A metodologia de pesquisa adotada se amparou na importância central que a localização tem para o alcance dos objetivos das Zeis vazias, e partiu de uma análise temporal da ferramenta em Belo Horizonte, em duas etapas:

**1) Etapa 1 – Demarcação das poligonais de Aeis-1:** Voltada à avaliação da estratégia política contida na demarcação das poligonais naquilo que toca a qualidade da localização. Em outros termos, essa etapa é voltada à avaliação do potencial de se garantir o acesso à moradia, tal como definida na Política Municipal de Habitação (PMH), na etapa inicial de planejamento das Zeis vazias.

**2) Etapa 2 – Implantação das unidades habitacionais concluídas dentro e fora de Aeis-1:** voltada à avaliação dos resultados da estratégia política adotada, ou seja, à avaliação da moradia implantada em Aeis-1 no que concerne à localização. Para isso, a análise foi feita comparativamente à produção habitacional de interesse

social fora das poligonais, permitindo um balanço das possibilidades trazidas pela ferramenta no município nos últimos anos.

Foram adotadas duas categorias de análise principais: rendimento médio domiciliar e índice de qualidade de vida urbana (um dos principais indicadores de planejamento do município); e três complementares: zoneamento, situação de ocupação das poligonais e acesso a equipamentos públicos comunitários. O foco foi avaliar em que medida as etapas de planejamento (etapa 1) e de ocupação (etapa 2) das Aeis-1 têm contribuído para reduzir ou reforçar processos de segregação socioespacial, um dos grandes obstáculos à garantia dos direitos à cidade e à moradia. Avaliou-se também a capacidade de cobertura do déficit de habitação do município por meio da ferramenta.

Todas as análises foram viabilizadas pelo uso de técnicas de geoprocessamento, que permitem o lançamento, o cruzamento, a avaliação e o processamento de dados espacializados.

Complementarmente, também foram obtidas informações por meio de entrevistas curtas sobre as Aeis-1, realizadas por telefone, com duas servidoras da prefeitura que atuam ou atuaram na área de habitação de interesse social e de aprimoramento da ferramenta Aeis-1.

A dissertação está estruturada em três capítulos. No **Capítulo 1** discute-se a questão habitacional no Brasil, os principais conceitos ligados à ideia das Zeis e a trajetória da ferramenta no âmbito nacional, incluindo a atual estrutura legal que lhe dá suporte. O capítulo se inicia com um breve histórico da urbanização no país e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com foco nos seus três pilares principais: a função social da propriedade, o direito à cidade e a gestão participativa. Discute-se a relação entre esses pilares e a noção de direito à moradia expressa na Constituição Federal, bem como a relação entre o problema habitacional, a segregação socioespacial e a disputa por localizações nas cidades. Após uma breve apresentação da trajetória das Zeis no país, apresenta-se o suporte legal da ferramenta e as lacunas normativas no âmbito federal, com foco nas Zeis vazias.

Como fechamento, apresentam-se reflexões sobre o papel dessa ferramenta e sobre a importância da localização das poligonais na estratégia da política habitacional.

O **Capítulo 2** é voltado à contextualização do problema habitacional e das Zeis vazias no âmbito do município de Belo Horizonte. Nele delimita-se o objeto de análise da pesquisa, apresentando-se: uma breve trajetória da política municipal de habitação, marcada por intensa participação popular e forte influência dos ideais da Reforma Urbana; o histórico de adoção das Zeis vazias na capital mineira, desde a instituição das Zeis-2 na década de 1990 até sua transformação em Aeis-1 em 2010; e os critérios de delimitação de novas poligonais no âmbito do planejamento urbano e habitacional recente do município, representado pelos Planos Diretores Regionais.

O **Capítulo 3** contém o núcleo empírico da pesquisa. Inicialmente, apresenta-se a proposta de transposição dos conceitos discutidos no Capítulo 1 em critérios de avaliação dos resultados das Zeis vazias em Belo Horizonte. São detalhadas as duas etapas de uso do instrumento (delimitação das Aeis-1 e construção de unidades habitacionais) e as categorias de análise adotadas (duas principais e três complementares). Detalha-se também o método e as ferramentas de pesquisa utilizadas, ancoradas por técnicas de geoprocessamento. Na sequência, apresentam-se os resultados da avaliação das duas etapas das Zeis vazias e a discussão dos resultados obtidos com a pesquisa.

Nas conclusões discutem-se, com base nos conceitos e históricos explorados nos capítulos iniciais, os achados da pesquisa, além dos limites e potencialidades do instrumento no que concerne aos objetivos da política habitacional.

The background of the page is a light gray map of a city grid. The streets are represented by thin lines, and several major thoroughfares are highlighted with thicker, darker gray lines. The grid is somewhat irregular, with some curved streets and varying block sizes.

# **CAPÍTULO 1**

**Habitação e Zeis vazias no âmbito nacional**

## CAPÍTULO 1 | HABITAÇÃO E ZEIS VAZIAS NO ÂMBITO NACIONAL

Simultaneamente e no mesmo ritmo do processo de urbanização no Brasil se deu a formação de um imenso contingente de famílias desprovidas de um local de habitação considerado adequado: o importante para elas, desde sempre, foi garantir a habitação possível.

Em 2010, eram mais de 6,9 milhões de famílias que precisavam de uma casa, 85% delas em área urbana. Havia ainda ao menos outras 13 milhões, todas residentes em área urbana, cujo domicílio possuía características que afetavam diretamente a qualidade de vida de seus moradores (FJP, 2013a).

Esses números foram estimados pela Fundação João Pinheiro (FJP), com base nos dados do Censo 2010. A instituição realiza estudos sobre a realidade e as necessidades habitacionais no país desde 1995, e, embora com ajustes eventuais ao longo dos anos, a metodologia abrange duas linhas principais de investigação: o déficit habitacional, vinculado à necessidade de construção de novas unidades habitacionais, e a inadequação de moradias, relativa às características internas dos domicílios. Esses estudos são adotados oficialmente pelo governo federal e embasam a elaboração de programas e planos voltados ao enfrentamento da questão habitacional.

A instituição também realiza estudos com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que permitem comparar os dados de anos sequenciais<sup>4</sup> e verificar a tendência da realidade habitacional no país.

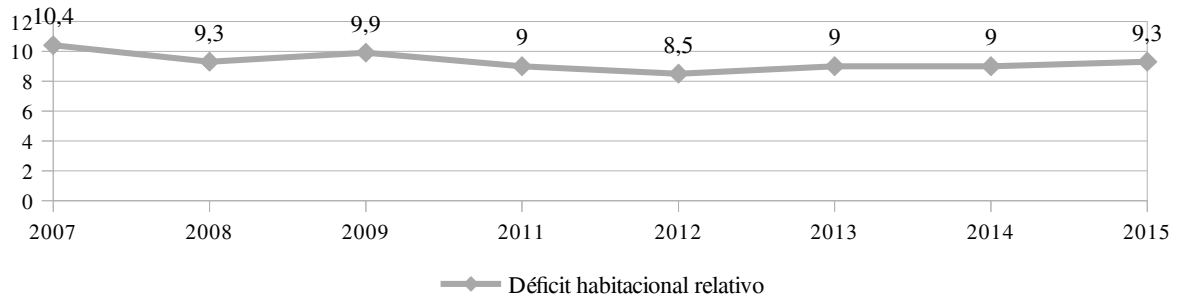
De 2009 a 2012, observou-se uma queda no déficit habitacional relativo. Esse fato certamente tem relação, mesmo que não exclusiva, com o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009 e que, apesar de ser frequentemente alvo de críticas relacionadas à qualidade e localização da habitação, significou expressiva

---

<sup>4</sup> À exceção do ano de realização do Censo, em função dos distintos planos amostrais entre Censo e PNAD.

produção habitacional<sup>5</sup>. Entretanto, a carência de habitação voltou a crescer já a partir de 2013 (Gráfico 1.1).

**Gráfico 1.1: Déficit habitacional relativo no Brasil 2007-2015 (% em relação ao total de domicílios)**

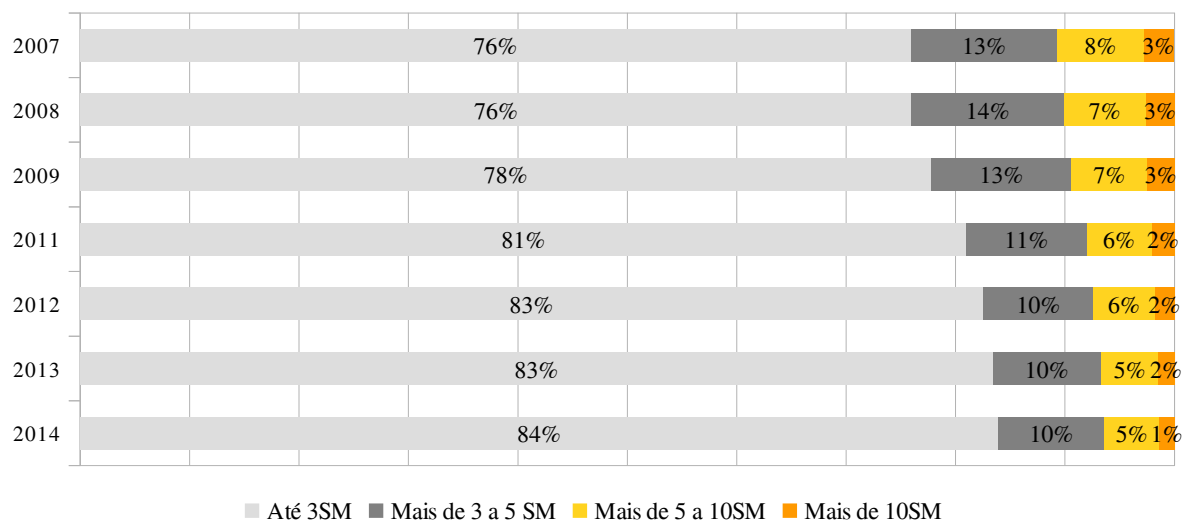


Nota: embora com alguns ajustes na metodologia de pesquisa, os números apresentados são comparáveis entre si (SOUZA, 2018) e estão disponíveis em série temporal no endereço eletrônico da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018b).

Fonte: Fundação João Pinheiro - FJP (2018b).

A pesquisa também revela que a participação no déficit das famílias cuja faixa de renda é a mais baixa (até 3 salários mínimos) só tem crescido, tendo chegado a 84% em 2014 (Gráfico 1.2).

**Gráfico 1.2: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal 2007-2014**



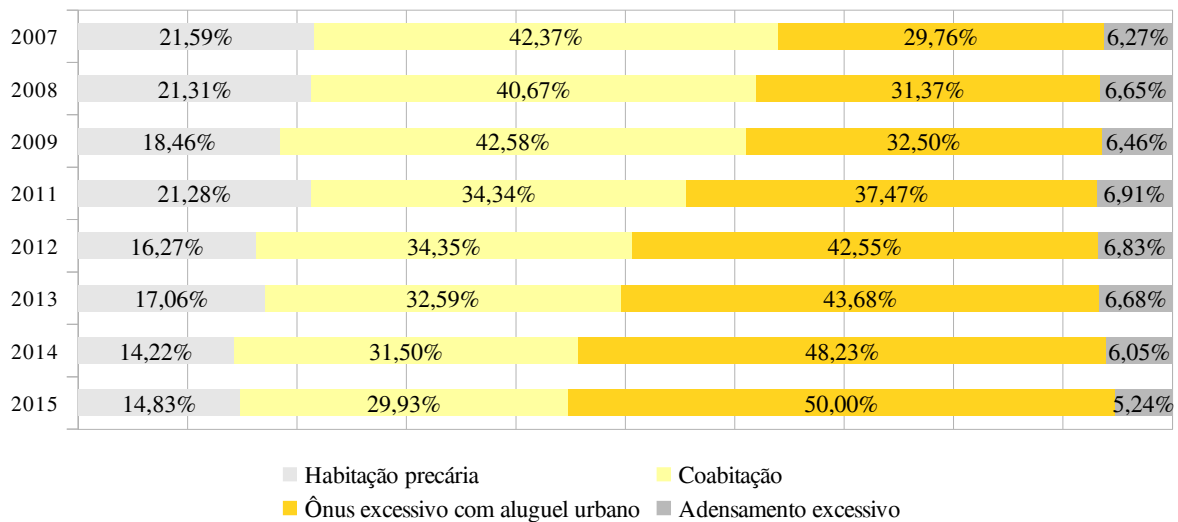
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação João Pinheiro - FJP (2015, 2016).

<sup>5</sup> Do início do programa, em 2009, até maio de 2016, tinham sido contratadas 4,16 milhões e entregues 2,5 milhões de unidades habitacionais às famílias. Desses totais, 42% e 35%, respectivamente, foram destinadas à Faixa 1, composta pela população mais pobre - rendimento familiar até R\$1.600 nas fases 1 e 2 do Programa (BRASIL, 2016).



Além das tendências de aumento da carência habitacional brasileira e de sua concentração nas famílias mais pobres, observa-se também uma tendência de mudança no padrão do déficit, com aumento progressivo da participação do ônus excessivo com aluguel urbano (FJP, 2018a): em 2015, o componente atingiu os 50% do déficit. Esse indicador pode estar relacionado tanto à valorização dos aluguéis quanto à redução no rendimento das famílias<sup>6</sup> – e o atual cenário de retração da economia e de descontinuidade de ações e programas sociais não trazem grandes expectativas de melhoria desse quadro a curto ou médio prazo.

**Gráfico 1.3: Composição do déficit habitacional segundo componentes - Brasil 2007-2015\***



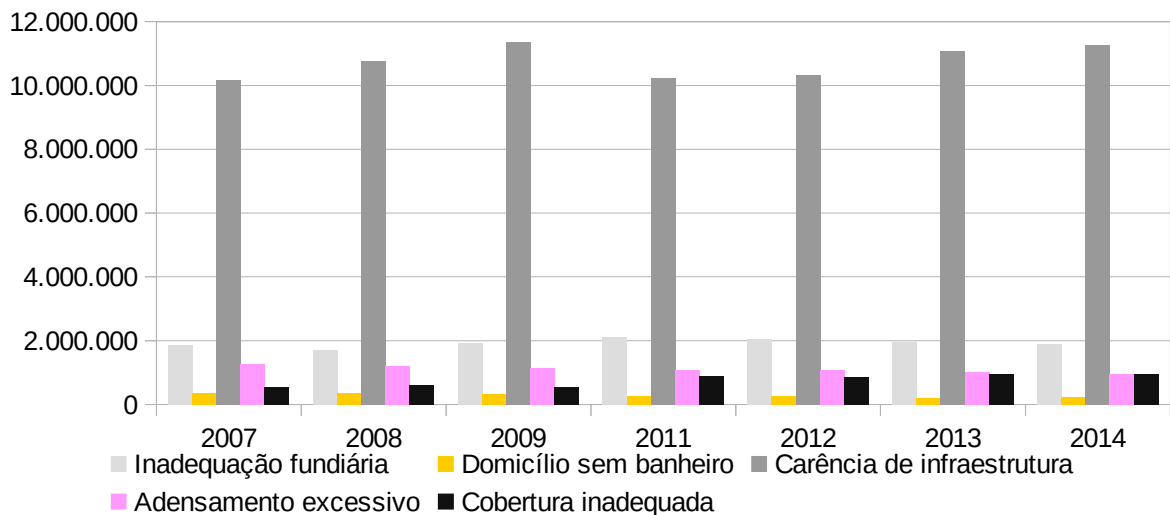
\*Nota: na PNAD 2015 foram excluídas duas variáveis que permitiam diferenciar, dentre as famílias conviventes, aquelas que desejavam constituir novo domicílio. Para possibilitar a comparação do critério “coabitação”, o cálculo feito pelo IBGE teve como base o percentual verificado na PNAD 2014.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação João Pinheiro – FJP (2018a).

No que se refere à inadequação de domicílios, o componente que mais tem se destacado nas pesquisas é a carência de infraestrutura (Gráfico 1.4).

<sup>6</sup> Na PNAD Contínua publicada em 31/01/2018 há dados comparados do período 2012-2017 indicando que houve um acréscimo de 4,4% no rendimento médio real dos trabalhos em todo o período. Entretanto, a taxa de desocupação aumentou em 5,4% (IBGE, 2018).

Gráfico 1.4: Critérios de inadequação de domicílios 2007-2014



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação João Pinheiro - FJP (2015, 2016).

Os números trabalhados pela FJP refletem o modelo de ocupação que se deu nas cidades do país, continuamente reproduzido e que materializa a desigualdade socioeconômica no espaço, desenhando uma mancha urbana tão fragmentada quanto perversa: por um lado, vazios infraestruturados; por outro, expansão horizontal e periférica<sup>7</sup> com parcelamentos precários e ilegais, “aonde a legislação urbanística não chega e não se aplica”, pois “só dialoga com padrões arquitetônicos e urbanísticos de média e alta renda” (SCHVARBERG, 2011, p. 22-23).

O lugar da habitação de milhões de famílias brasileiras, especialmente as mais pobres, é um lugar caro, de dimensões insuficientes para a família, carente de infraestrutura urbana e sem segurança de posse.

A busca por um lugar que atenda, ainda que precariamente, a uma das necessidades básicas da espécie humana, que é a moradia, transforma-se em uma busca a qualquer custo: as famílias submetem-se a áreas insalubres, degradadas, isoladas, pouco acessíveis. Constroem suas casas com o material e os instrumentos

<sup>7</sup> No estudo sobre loteamentos na região de Osasco/SP, realizado por Rolnik e Bonduki (1979), o termo “periferia” é conceituado como “parcelas de território da cidade que têm baixa renda diferencial” (p.84), e é nesse sentido que é aqui utilizado. Essa “renda da terra” existe pelo simples fato da terra ser privada, mas varia no território urbano à medida que se investe trabalho e capital para a implantação de melhorias. O conceito tem relação direta com o de segregação socioespacial, a ser tratado ainda neste capítulo.

que têm acesso. E o exercício estatístico mostra apenas uma parcela daquilo que está impresso em nossas cidades.

Neste capítulo serão debatidos, inicialmente (item 1.1), conceitos caros à proposta dessa dissertação. O conceito de *função social da propriedade* é chave para a implantação das políticas urbana e habitacional brasileiras, incluindo seus instrumentos legais, como as Zeis vazias. Para seu entendimento, é necessário refletir sobre as noções de *direito à cidade* e *direito à moradia*, legalmente conceituadas no Brasil desde 2001, e sobre a relevância da moradia enquanto esfera da dignidade humana – o que gera as qualificações “moradia adequada” e “moradia digna”. As discussões serão embasadas por uma contextualização inicial do processo brasileiro de urbanização, em que se deu a criação e efervescência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que culminou na pedra fundamental do atual ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro.

Serão apresentados, ainda, argumentos que relacionam o problema habitacional aos conceitos de *segregação socioespacial* e de *localização*, indicando o vínculo existente entre direito à moradia, direito à cidade e direito a localizações. Por fim, será debatido como que as Zeis vazias e os conceitos a ela relacionados foram incorporados ou previstos nas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e de Habitação (PNH) e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

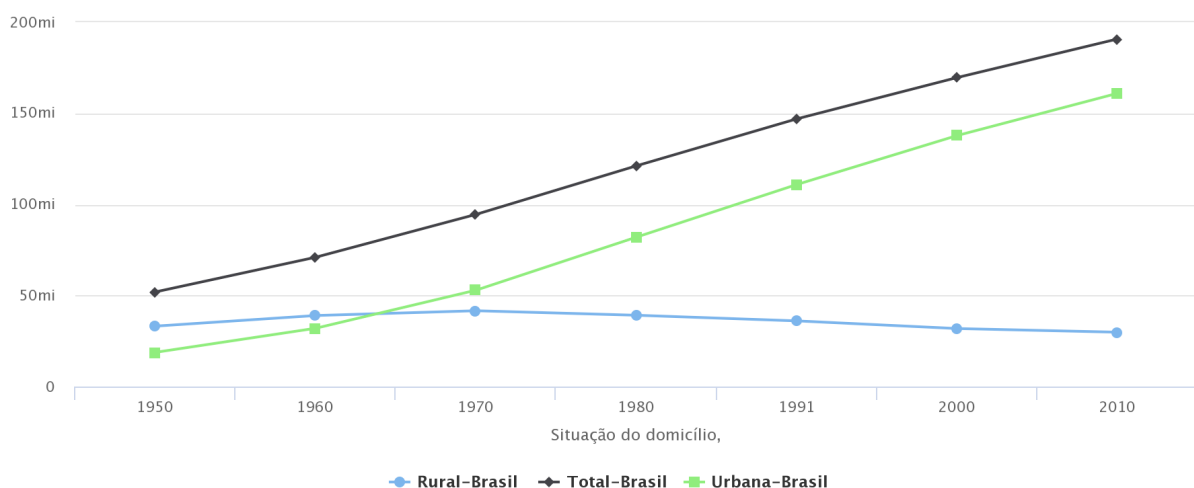
No item 1.2 será apresentada uma breve trajetória das Zonas Especiais de Interesse Social no país, seus antecedentes e o surgimento de duas categorias principais de zoneamento especial: uma voltada à regularização de áreas já ocupadas e outra destinada à reserva de terras para a produção de novas moradias. Será abordado ainda o suporte legal e as lacunas normativas no âmbito federal, com foco nas Zeis vazias. Finaliza-se o capítulo com reflexões sobre os motivos que fizeram das Zeis vazias uma aposta para o enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais.

## 1.1 CONCEITOS ESSENCIAIS

A intensificação do processo brasileiro de urbanização em meados do século XX agravou as condições de vida nas cidades, especialmente para os mais pobres. Os problemas de moradia, infraestrutura, mobilidade e meio ambiente natural tomaram proporções compatíveis com a velocidade do movimento de migração campo-cidade e de crescimento demográfico. O meio urbano passou a concentrar e a evidenciar, em um novo patamar, questões socioambientais antes dispersas. Consolidou-se como lugar principal de reprodução de uma força de trabalho que, anos antes, alimentava uma economia predominantemente agroexportadora – e que, em crise, se transformava em urbano-industrial.

A população urbana aumentou a taxas inéditas: em apenas dez anos, de 1950 a 1960, cresceu 70%, passando de 18,8 milhões de habitantes para 32 milhões. No mesmo período, a população total do país cresceu 40%: de 51,9 milhões para 71 milhões. Na década seguinte, a população urbana superava a rural, e em 1980 as cidades já abrigavam, bem ou mal, 82 milhões de pessoas (Gráfico 1.5).

**Gráfico 1.5: População brasileira (1950-2010)**



*Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2011?).*

Nesse período de 30 anos (1950-1980), movimentos por reformas estruturais começaram a tomar vulto, envolvendo diversas entidades e instituições. Dentre elas,

algumas cujo foco era discutir, em face do cenário vivenciado à época e da confluência dos temas, questões urbanas e habitacionais.

Tomando como exemplo as discussões promovidas pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), já em 1954 mencionava-se que “as realizações no campo da habitação e do urbanismo concorrem incontestavelmente” (SERRAN, 1976, p.28). Em 1962 editou-se a “Posição oficial dos arquitetos ante o problema da habitação”, enfatizando-se que

o problema da HABITAÇÃO não se reduz, unicamente, ao mero abrigo de um teto. A CASA não está isolada do contexto urbano e o HOMEM é parte de uma comunidade. A inserção da CASA neste contexto e a integração do HOMEM nesta comunidade exigem um mínimo de serviços públicos e de equipamento comunitário: ruas, água, esgotos, luz, vias de circulação, escolas, centros de saúde, facilidades comerciais, locais para culto e diversões e fácil acesso aos lugares de trabalho (SERRAN, 1976, p. 42) [grifos no original].

Em julho de 1963, o IAB coordenou o “Seminário de Habitação e Reforma Urbana” (SHRU), frequentemente apontado na literatura como inaugural na pauta do que veio a ser denominado “Reforma Urbana”<sup>8</sup>, com diversas considerações sobre o tema. No documento final do Seminário registrou-se que:

dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habitação, e [...] sua plena realização, **exigindo limitações ao direito de propriedade** e uso do solo, se consubstancia numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias.

[...]

a habitação é um elemento fundamental de padrão de vida, constituindo não apenas o abrigo físico, mas também um **fator condicionante de interação** entre seus moradores no seio da família e destes para **com toda a sociedade**.

---

<sup>8</sup> Bassul (2004) lembra que a expressão “reforma urbana” foi usada inicialmente para designar as intervenções estatais no âmbito do urbanismo higienista do início do século XX. Apenas na segunda metade do século, no contexto das chamadas “reformas de base”, é que se atribuiu o significado atual.

[...]

é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a **participação do povo** em programas de desenvolvimento de comunidades [grifos adicionados] (SERRAN, 1976, p. 56-7)<sup>9</sup>.

Vinte anos mais tarde, depois do silenciamento imposto aos movimentos pelo golpe militar de 1964, seria possível vislumbrar a evolução das concepções contidas nos trechos citados, que, lapidadas, se consolidariam nos três pilares do movimento: a função social da propriedade, o direito à cidade e a participação popular (BASSUL, 2002).

Nos primeiros anos da lenta abertura política, nas décadas de 1970 e 1980, já eram inequívocas as falhas das políticas habitacionais das décadas anteriores: não tinham sido suficientes o intenso desenvolvimento das atividades de planejamento urbano e de elaboração dos chamados “superplanos” (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 1999) e “planos-discurso” (MARICATO, 2000, p.138), de viés tecnocrático e com foco em parte dos municípios<sup>10</sup>; tampouco a aplicação de recursos na área da habitação, que teve expressivos resultados quantitativos (mas com muitas críticas no que se refere à qualidade e localização da habitação) com seu grande marco, o Banco Nacional da Habitação (BNH). O processo de urbanização brasileira já havia gerado e consolidado duas lógicas: uma ditada pela lei e outra pela necessidade. A cidade legal e a ilegal – ou melhor, a cidade legal e a legítima (como defendido por Betânia Alfonsin, posto que construída na busca pelo direito humano à moradia<sup>11</sup>). O

---

<sup>9</sup> Bassul destacou que, apesar da participação de profissionais de diversas áreas técnicas, a ausência de organizações populares pode ter contribuído para uma repercussão mais restrita que a de outras bandeiras, como a da luta pela reforma agrária (BASSUL, 2004, p.15).

<sup>10</sup> Monte-Mór (2008) defende que havia uma incongruência entre a atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), focada nos municípios, e o cenário autoritário do sistema político-econômico do país, cuja estratégia de crescimento econômico guiou a atuação efetiva do BNH. Esse arranjo desconexo acabou por resultar na falência do Serfhau, que em 1975 se transformou em uma “simples carteira do BNH” (MONTE-MÓR, 2008, p. 59).

<sup>11</sup> Em sua tese de doutorado, a autora adota o método de abordagem dialético, com base em Henri Lefévre, no livro “Lógica formal, lógica dialética”, de 1975. O primeiro par dialético, que seria “legalidade e ilegalidade”, é substituído por “legalidade e legitimidade”, por abranger melhor a complexidade do fenômeno de acesso à cidade (ALFONSIN, B., 2008, p.49-51).

“lugar fora das ideias”, para o qual “não há planos, nem ordem”, já se evidenciava (MARICATO, 2000). A exceção se tornava cada vez mais regra no meio urbano, resultado da combinação implacável entre uma necessidade humana básica (a moradia) e sua dependência da existência de solo (que é privado e cuja distribuição é desigual) para efetivação. Cresciam as ocupações em áreas não edificáveis, de riscos geológicos, de preservação ambiental; ocupações desconectadas dos serviços básicos de saneamento, iluminação, comunicação; ocupações que desconheciam as normas de regulação urbana.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi criado em janeiro de 1985 com a unificação e articulação de diversos atores, alguns dos quais já vinham atuando há mais de 20 anos por essa bandeira, ainda que de forma mais tímida ou dispersa.

Segundo Saule Júnior e Uzzo (2010, p.260), em 1986 passou-se a definir a reforma urbana como uma nova ética social, incorporando “a ideia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social”.

A injustiça urbana, a desigualdade social, a segregação socioespacial e a mercantilização da cidade – utilizada como “fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos”<sup>12</sup> – se tornaram objeto de denúncia e debate político. O foco passou a ser a garantia do *direito à cidade*, de forma ampla, como defendido ainda em finais da década de 1960 por Lefebvre (2001), e cujo alcance passaria necessariamente pela assimilação da *função social da propriedade* e pela *gestão urbana democrática e participativa*.

### **1.1.1 Função social da propriedade urbana como princípio básico da ordem jurídico-urbanística**

O coroamento do MNRU, de composição bastante heterogênea, se deu com a Emenda Popular da Reforma Urbana, resultado de mais de 100 mil assinaturas

---

<sup>12</sup> A frase é de Luís César de Queirós Ribeiro, citada por Silva (1991, p.7).

(FERNANDES, 2010), no contexto da Assembleia Constituinte. A emenda não foi aprovada em sua integralidade, além de ter sofrido alterações – especialmente no que concerne à exigência do Plano Diretor<sup>13</sup>. Apesar disso, os dois artigos da Constituição que nasceram dessa intensa participação popular inauguraram uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

O Brasil passou a ter, pela primeira vez em uma Constituição, um capítulo específico, ainda que curto, voltado à política urbana. Por meio dele, inseriu-se no ordenamento jurídico brasileiro parte dos objetivos, anseios e princípios da reforma urbana.

Um dos principais avanços foi a consolidação do princípio da função social da propriedade, que, apesar de mencionado em quase todas as Constituições Brasileiras desde 1934, apenas em 1988 recebeu contornos mais precisos (BASSUL, 2004; FERNANDES, 2010). No caso da propriedade urbana, tais contornos estão vinculados ao atendimento das “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, art. 182, § 2º).

É importante destacar que essa concepção não estabelece limitações ou restrições ao direito de propriedade (D’AMBROSIO, 2013). Ela está relacionada à alteração do próprio conceito de propriedade, que, ao incorporar a noção de função social, passou a ser regida não só pelo direito civil, mas também pelo direito público (MATTOS, L., 2003).

Compreendeu-se que há direitos coletivos legítimos que devem ser assegurados, e que o direito à propriedade só é efetivo se exercido em conformidade com esses direitos coletivos: ou seja, se atendidas as funções sociais. Nas palavras de Bassul (2004, p.31), a função social da propriedade é

---

<sup>13</sup> Segundo relatado por Santo Amore (2013, p.44), a obrigatoriedade constitucional de elaboração do Plano Diretor foi considerada por vários autores participantes do MNRU uma das maiores derrotas do processo. Não foi uma demanda popular, e sua inclusão na Constituição é apontada como resultado de uma visão tecnocrática associada a uma possível intenção de pulverizar a política urbana, que enfraqueceria os movimentos populares. O tema também é comentado por Fernandes (2010, p.59) e Maricato (2000, p.175; 2011, p.56). A autora considera que o plano diretor obrigatório e a vinculação dos instrumentos a ele são “verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada” (MARICATO, 2000, p.175).



“compreendida não como o abono legitimador da propriedade privada, mas como um direito coletivo incidente sobre o domínio particular”. Ou ainda, na assertiva de Souza Filho (2003, p.15, citado por ALFONSIN, J., 2006, p.167): “a propriedade individual não é mais do que o suporte onde habita o coletivo”.

### 1.1.2 Os pilares da Reforma Urbana na legislação federal

Promulgada a Constituição, a luta do movimento pela reforma urbana passou a focar a regulamentação dos dois artigos do capítulo de política urbana da Constituição de 1988, e parte dessa demanda foi concretizada apenas em 2001, com a publicação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257. Os três pilares do movimento (função social da propriedade, direito à cidade e participação popular) foram gravados e explicitados já nas diretrizes gerais do Estatuto: estabeleceu-se que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, art. 2º); e estabeleceu-se que esse objetivo só se torna possível por meio de uma série de diretrizes, dentre elas:

- o reconhecimento do “direito a cidades sustentáveis”, entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (BRASIL, 2001, art. 2º, I); e
- a “gestão democrática”, a se realizar “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art. 2º, II).

Nesses termos, o Estatuto da Cidade conceituou legalmente o direito à cidade e a gestão democrática. Além disso, promoveu o fortalecimento da noção de função social da propriedade, ao regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, art. 1º, parágrafo único). No Capítulo III, que versa sobre

o Plano Diretor, os termos da Constituição foram ampliados, e a noção de função social da propriedade, aprofundada:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001, art. 39).

Construído esse arcabouço jurídico-urbanístico, é importante enfatizar que os três pilares da reforma urbana se interrelacionam de forma constante, um dando sustentação ao outro. É a compreensão da função social da propriedade que viabiliza a busca pelo direito à cidade e a gestão participativa; e é por meio destas últimas que se torna possível “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, art. 2º).

Nos anos que seguiram à publicação do Estatuto da Cidade, outras conquistas do ideal da reforma urbana foram alcançadas, inclusive no campo institucional, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, bem como a realização das Conferências das Cidades. Desde então, a nova ordem jurídico-urbanística, calcada na função social da propriedade, tem sido ampliada e consolidada com novos normativos que versam sobre aspectos urbanos.

### **1.1.3 A relação entre o direito à cidade e o direito à moradia**

O sol forte que ilumina o Rio de Janeiro não chega na casa de Maria Irenice Silva, moradora da favela da Rocinha de 30 anos. Ela vive com a pequena Maria Victoria, sua filha de dois anos, em um cubículo no chamado “beco dos malucos”, onde a sombra é permanente e a única iluminação vem das lâmpadas automáticas instaladas do lado de fora – inclusive ao meio-dia de um sábado de agosto. Sua casa é térrea, embaixo de várias outras, e fica no final da descida dessa estreita passagem. O forte cheiro de mofo, que cobriu todas as paredes ao longo dos anos, talvez décadas, se mistura com o da vala de esgoto que corre do lado de fora. O teto é baixo. A única janela, minúscula, está fechada com uma toalha para que os ratos não entrem à noite, e um antiquíssimo ar-condicionado Consul ligado permanentemente dá conta da ventilação. Mas o oxigênio mal entra no pulmão. (BETIM, 2015)

Um aluno de 8 anos desmaiou de fome [...] enquanto assistia à aula em uma escola do Cruzeiro, no Distrito Federal. A criança mora no Paranoá Parque, um empreendimento do Minha Casa, Minha Vida. Como não há colégio público no local, as 250 crianças do condomínio percorrem 30 quilômetros, todos os dias, para frequentar a escola (G1DF, 2017).

O ruído dos pneus girando sobre o asfalto ecoa diferente na parte interna do viaduto [...]. Um ambiente escuro e fresco, habitado por baratas, escorpiões e uma legião de ratos, que passou a ser usado como lar por moradores de rua e usuários de entorpecentes. Quem circula sobre os vários viadutos do Complexo da Lagoinha não imagina que sob as cabeceiras desta estrutura viária habitam pessoas que destruíram parte das paredes e cavaram tocas para viver (PARREIRAS, 2018).

É condição mínima de sobrevivência humana ter um lugar que viabilize o descanso, o abrigo de intempéries, a higiene, a alimentação, o convívio íntimo. Mas os exemplos reais das nossas cidades revelam o quão degradantes podem ser as soluções encontradas por grande parte das famílias brasileiras na busca por um abrigo.

Em publicação de 2013 da então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República brasileira, o Governo Federal reconheceu que a moradia integra um dos três requisitos mínimos para que as pessoas possam sobreviver, junto da “alimentação adequada” e da saúde (BRASIL, 2013, p.9): “a moradia integra o direito a um mínimo existencial” (BRASIL, 2013, p.39).

Sobre esse tema, D’Ambrosio (2013, p.26) sustenta que “a defesa do mínimo existencial não pode ser feita de maneira desvinculada do princípio da dignidade da pessoa humana”.

Com o objetivo de construir uma base conceitual que permita relacionar direito à moradia e direito à cidade, os próximos itens expõem como o direito internacional e brasileiro tratam o direito à moradia em seus principais documentos sobre o tema e sob a ótica da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Debatida essa base conceitual, serão apresentados os argumentos que vinculam o direito à moradia ao direito à cidade.

### 1.1.3.1 Direito à moradia enquanto esfera da dignidade da pessoa humana

O primeiro documento de referência do tema em destaque é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada em 1948, em um período mundialmente abalado pelas atrocidades da guerra. Naquele momento, foi registrado no artigo XXV da Declaração que a habitação é um dos aspectos que assegura saúde e bem-estar às pessoas.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, foi responsável por qualificar esse aspecto, ao adotar, em vez de “habitação”, “moradia adequada” em seu artigo 11:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. (BRASIL, 1992, art. 11, § 2º).

A opção pelo termo “moradia” tem reflexos também na produção acadêmica. Gomes (2013), por exemplo, afirma que os processos sociais “dão vida às unidades habitacionais”, e é por meio deles que a habitação se torna, também, moradia:

é preciso que, além de habitação, sejam oferecidos aos indivíduos, por meio de políticas públicas, bens e serviços que lhes deem cidadania e garantam participação ativa nos processos sociais (GOMES, 2013, p.283).

Rolnik (2009), em trecho destacado por Gomes (2013), contribui para a elucidação dessa compreensão ao afirmar:

Muitas vezes se toma [...] moradia como sendo simplesmente quatro paredes e um teto, um abrigo. Só que **moradia adequada** vai muito além disso. Significa, **se falarmos em termos urbanos, um lugar na cidade a partir do qual as condições básicas para a sobrevivência humana estejam garantidas, de forma digna**. Significa a inserção dessa moradia em um bairro, em um pedaço da cidade com toda a infraestrutura completa, com acesso direto e fácil a equipamentos de educação, saúde e culturais, a oportunidades de desenvolvimento humano e a emprego. Significa, em poucas palavras, que não se trata apenas de um lugar e um teto para poder se abrigar das intempéries, mas muito mais que isso, um ponto de acesso à

cidade [grifos adicionados] (ROLNIK, 2009, p.11 citada por GOMES, 2013, p.283).

Em 1991, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais detalhou, no Comentário Geral nº 04 (NAÇÕES UNIDAS, 1991), sete requisitos mínimos necessários para que uma moradia seja considerada adequada, complementando o Pacto de 1966:

(a) **Segurança jurídica da posse.** Independentemente da forma (aluguel público, aluguel privado, moradia em cooperativa, arrendamento, ocupação pelo próprio proprietário, moradia de emergência e assentamentos informais), todas as pessoas devem possuir um grau de segurança na posse que lhes garanta a proteção legal contra despejo forçado, intimidações e outras ameaças.

(b) **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura.** A moradia deve possuir instalações essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos devem ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, para aquecimento e iluminação, a instalações sanitárias e hidráulicas, a meios de armazenamento de alimentos, de disposição de resíduos, de drenagem do terreno e a serviços de emergência.

(c) **Custo acessível.** O custo com a moradia deve ser proporcional aos níveis de renda, de forma a não ameaçar ou comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. Deve haver subsídios públicos e distintos níveis e formas de financiamentos habitacionais, de modo a atender pessoas e famílias. O valor dos aluguéis e materiais de construção também deve ser razoável.

(d) **Habitabilidade.** A moradia deve ser habitável, em termos de proporcionar um espaço adequado, saudável e seguro, protegendo seus moradores do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, de riscos estruturais e de vetores de doenças. Deve garantir também a segurança física dos ocupantes.

(e) **Acessibilidade.** Deve ser dada prioridade a grupos em desvantagem, como idosos, crianças, pessoas com deficiência física, portadores de HIV, pessoas com doenças crônicas ou terminais, pessoas com doença mental, vítimas de desastres naturais, moradores de áreas de risco, entre outros.

(f) **Localização.** A moradia deve estar em um local que permita o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços sociais. Isso porque os custos financeiros e de tempo envolvidos nos deslocamentos podem sobrecarregar as famílias mais pobres, especialmente em grandes cidades e áreas rurais. A moradia também não deve estar em local poluído, nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos moradores.

(g) **Adequação cultural.** A expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia deve ser assegurada na sua construção, o que inclui tanto técnicas e materiais construtivos quanto políticas nas quais se baseia.

Depreende-se desses documentos que “moradia adequada” e “padrão de vida adequado” referem-se ao necessário atendimento ao princípio da dignidade humana. Os conceitos têm sido debatidos e aperfeiçoados em diversas declarações, normas, pactos e documentos constitutivos do direito internacional, dentre eles a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, a Agenda 21, de 1992, a Agenda Habitat, de 1996 e a Nova Agenda Urbana, resultado do Habitat III, de 2016. Considerando a relevância do tema, em 2000 a ONU criou o mandato de “Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado”.

No contexto brasileiro, a adesão do Brasil ao PIDESC, de 1966, ocorreu apenas em 1992, e o direito à moradia só foi expressamente incluído na Constituição Federal em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26. Apesar disso, os termos do Pacto Internacional tiveram forte influência tanto na elaboração da CF88 quanto de normas infraconstitucionais correlatas.

Nesse sentido, Saule Júnior (2006, p. 221) e D'Ambrosio (2016, p.20-21) argumentam que no texto original da CF88 já estava evidente a exigência de proteção do direito à moradia, bem como sua vinculação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Já estava evidente, portanto, sua configuração enquanto categoria dos direitos fundamentais. Um dos dispositivos constitucionais que embasa essa constatação é o art. 7º, IV, que estabelece que o salário mínimo deve ser capaz de atender às necessidades vitais básicas, dentre elas a moradia. No mesmo sentido, o art. 23 confere aos entes federativos a obrigação de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (inciso IX), além do dever de “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inciso X). Completam o entendimento dado pelos autores os artigos 183 e 191, que versam sobre usucapião urbana e rural, reconhecendo a moradia como uma necessidade que deve ser protegida. Rolnik (s.d.), citada em publicação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, acrescenta ainda a proteção constitucional a indígenas e quilombolas (BRASIL, 2013, p.39). Apesar desses dispositivos, é inegável o avanço trazido pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que inseriu a moradia no rol dos direitos sociais listados no artigo 6º.

Além da CF88, sustentam as ações de garantia do direito à moradia no Brasil o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001; a Lei nº 11.124/2005, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, de forma a viabilizar a garantia do direito à moradia para a população de baixa renda; a Lei nº 11.481/2007, voltada à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e a Lei nº 11.977/2009, que dispunha, em capítulo específico, sobre normas de regularização fundiária em assentamentos urbanos. Esse capítulo foi revogado pela Lei nº 13.465, que instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

### 1.1.3.2 A oferta de moradia como condição para a garantia do direito à cidade

Predominante até a promulgação da Constituição de 1988, a visão civilista de propriedade esteve profundamente entrelaçada às intensas transformações espaciais e socioeconômicas vivenciadas no Brasil ao longo do século XX. Dentre elas, o surgimento e a disseminação, nas cidades, de assentamentos precários, segregados e informais, muitas vezes ocupando áreas ambientalmente relevantes. Simultaneamente, um crescente número de propriedades urbanas intocadas, vazias, com farta oferta de infraestrutura. Problemas urbanos e habitacionais diretamente relacionados à concepção jurídica de propriedade.

No bojo do processo de urbanização, o crescimento do déficit habitacional foi acompanhado, na mesma progressão, do déficit de cidade. Configurou-se um padrão no qual resta aos mais pobres a “não-cidade”, associada à “escassez de terra urbana”. No sentido explicitado por Maricato,

Terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc.). Ou seja, **a produção da moradia exige um pedaço de cidade** e não de terra nua [grifo adicionado] (MARICATO, 2013, p.118-119).

Na mesma linha, Schvarsberg defende que um dos principais desafios da política urbana

é aumentar a oferta de terra urbanizada e bem localizada, boa do ponto de vista urbanístico e ambiental para as maiorias, especialmente para abrigar na cidade a população de baixa renda que é a maioria da população do país. Ou seja, o desafio de **aumentar a oferta não só de casa, mas produzir oferta de cidade** para a população de baixa renda [grifo adicionado] (SCHVARSBERG, 2011, p.29).

O direito à cidade está, portanto, intrinsecamente ligado ao direito à moradia em terra urbanizada – segundo Maricato (2013, p.119), elemento-chave das políticas urbana e habitacional.



Não se trata de conceitos similares ou sinônimos: é que a viabilização do direito à cidade passa, necessariamente, pela garantia do direito à moradia. Esse também é o entendimento legal dado pelo artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, em que o direito à moradia integra o rol de direitos que devem ser atendidos para que se garanta o “direito a cidades sustentáveis” (BRASIL, 2001). Nas palavras de Saule Júnior (2006, p.221), “o direito à moradia é o núcleo central do direito a cidades sustentáveis previsto no Estatuto da Cidade”.

Ressalta-se, entretanto, conforme elucidado por Santos (2011), a necessidade de se descolar o direito à moradia do “mito” do direito de ser proprietário de uma casa. Segundo o autor, o foco na propriedade advém de uma visão embaçada, que só enxerga a cidade pelo viés imobiliário e impede que ela seja compreendida em sua totalidade. Com base nesse argumento, critica as políticas habitacionais que visam unicamente à construção de unidades habitacionais “subnormais”, ou que estabelecem uma “normalidade” para os pobres caracterizada por habitações minúsculas e periféricas.

É evidente que essa visão “embaçada” tem estreita relação com a histórica concepção civilista de propriedade, alterada em 1988 com a Constituição. Nesse sentido, D’Ambrósio (2013) afirma que moradia e propriedade são “institutos totalmente distintos e independentes”, sendo

importante notar que o direito à moradia, em toda a amplitude do seu conceito, não envolve necessariamente a propriedade privada. O que se coloca é que a segurança da posse é um elemento fundamental da moradia digna, mas essa segurança pode e deve ser garantida de outras formas, não apenas mediante a existência de um título individual de propriedade registrado em cartório (D’AMBRÓSIO, 2013, p.19).

Embora o direito à moradia não dependa da garantia de propriedade privada, ele é condição essencial para a oferta de cidade. Ocorre que, para a sua realização, é necessária a disponibilidade de terra urbana – essa sim, em grande parte, de propriedade privada.

A questão habitacional está, portanto, estreitamente vinculada à histórica concentração fundiária do país e às perversas consequências da urbanização tal como se deu no Brasil, em especial a segregação socioespacial.

#### **1.1.4 A questão habitacional: segregação socioespacial e disputa por localizações**

Uma das características mais marcantes do espaço urbano é a segregação socioespacial. Trata-se de uma questão complexa, não apenas por suas raízes históricas, mas também por estar impregnada de aspectos culturais, econômicos e sociais que moldam nossa sociedade urbana – especialmente no que concerne à reprodução da força de trabalho e à produção de lucro. Nesse sentido, nos próximos itens serão debatidas as relações entre a questão habitacional, a segregação socioespacial e a disputa urbana por melhores localizações. Pretendeu-se, dessa forma, construir uma base para uma breve reflexão sobre a atual política habitacional brasileira e as estratégias de ação construídas para o enfrentamento dessas questões.

##### *1.1.4.1 Segregação socioespacial*

O processo de segregação socioespacial é tradicionalmente conhecido pelo padrão centro x periferia, em que as classes de renda mais alta ocupam áreas centrais abundantemente dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e os pobres se fixam em áreas longínquas e subequipadas (VILLAÇA, 2017).

Entretanto, o fenômeno também tem outras faces, a exemplo dos condomínios e loteamentos distantes do centro voltados à população de alta renda. É nesse sentido que Villaça conceitua a segregação como “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole [grifo no original]” (VILLAÇA, 2017, p.142). A ideia de regiões gerais se justifica porque

a segregação não impede a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço [...] O que determina, em uma região, a segregação de

uma classe é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole (VILLAÇA, 2017, p.142-143).

A configuração e a ocupação do espaço urbano, tão complexas quanto a própria sociedade, evidenciam as estruturas sociais. É por isso que o debate sobre segregação espacial é necessariamente um debate sobre segmentos sociais – relativos a renda e cor, por exemplo – e, portanto, optou-se aqui pelo termo segregação socioespacial.

Embora com uma abordagem distinta, Abramo (2007) acaba por descrever, em outros termos, aspectos intrínsecos à segregação socioespacial. Ele discute a produção da configuração urbana das cidades latino-americanas por meio da lógica do mercado, que produz uma estrutura urbana simultaneamente compacta e difusa – ou com-fusa (ABRAMO, 2007). Essa configuração está relacionada à atuação tanto do mercado do solo formal quanto do informal popular<sup>14</sup>.

O primeiro caso, segundo o autor, se sustenta pela própria organização espacial da sociedade, segmentada em termos de renda. Nesse contexto, o mercado formal atua em inovações espaciais representadas por novos produtos imobiliários em espacialidades urbanas inéditas, difusoras da mancha urbana existente (tais como condomínios fechados ou bairros afastados). A finalidade é atrair as camadas do topo da pirâmide de renda, que, ao serem deslocadas, cedem espaço àquelas imediatamente inferiores e assim sucessivamente, em efeito cascata. Esse processo é dicotômico, pois se na ponta causa a dispersão urbana, o efeito decorrente acaba por provocar a compactação e o aumento da densidade: as camadas inferiores deslocadas passam a ocupar unidades menores do que antes, bem como o mercado passa a produzir ali unidades com tamanho médio inferior ao já existente (ABRAMO, 2007).

No caso do mercado informal popular, Abramo (2007) defende que há, de um lado, o sub-mercado de loteamentos, que se sustenta por uma economia de redução de custos, garantindo sua viabilidade por meio do fracionamento de glebas em áreas

---

<sup>14</sup> O autor não faz referência, no trabalho consultado (ABRAMO, 2007), ao mercado informal das classes intermediárias e altas.

distantes do centro e sem infraestrutura, resultando em uma estrutura difusa. De outro lado, o sub-mercado de assentamentos populares consolidados é sustentado por uma economia da proximidade, viabilizada por meio do fracionamento de moradias e lotes, com uma “precarização do precário”, mas com garantia de acesso a bens e serviços nas áreas centrais (ABRAMO, 2007).

Evidencia-se que no mercado formal a difusão torna-se possível pela maior mobilidade das camadas de rendas mais altas, que permanecem tendo acesso às demais localizações e a serviços essenciais básicos – providos pelo próprio Estado e pelo mercado. No mercado informal popular, esse acesso fica prejudicado, tanto pela ausência ou demora na provisão de serviços por parte do poder público e do mercado, quanto pela própria dependência de serviços públicos para os deslocamentos e precarização do mercado de trabalho, com conseqüente aumento relativo do custo de transporte.

Considerando a relação de forças e a atuação dos diversos atores na configuração urbana, em especial o mercado imobiliário e o próprio Estado, evidencia-se o caráter dialético da segregação socioespacial, um movimento único “em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros”<sup>15</sup> (VILLAÇA, 2017, p.148).

#### *1.1.4.2 Localização*

É possível extrair das reflexões de Villaça e Abramo que o debate sobre segregação socioespacial é também um debate sobre localizações. Isso porque a localização não se restringe a um lugar ou endereço na cidade. Nela estão embutidos os atributos de inserção urbana, ou seja, o acesso a serviços e equipamentos públicos urbanos, ao conforto ambiental, à oferta de empregos. São eles que conferem às localizações vantagens e importância relativas.

---

<sup>15</sup> Destaca-se que se trata de um movimento de classes, que deve ser desvinculado dos indivíduos (BONDUKI e ROLNIK, 1979; VILLAÇA, 2017),

Segundo Corrêa (1986, p.62), essa importância só ganhou significado mais expressivo no contexto capitalista, quando a localização passou a “representar um dos elementos que influenciava os custos e os lucros e, portanto, a capacidade de sucesso em um capitalismo concorrencial”. Inclui-se aí a demanda por redução dos custos de reprodução da força de trabalho, que envolve, necessariamente, a “localização diferenciada no espaço urbano de grupos sociais” (CORREA, 1986, p.62).

No mesmo sentido, Ribeiro (2015) considera que o solo urbano possui um valor de uso complexo, “resultante da articulação quantitativa, qualitativa e espacial de vários processos de produção e de circulação de mercadorias e da configuração espacial de objetos imobiliários que servem como suporte àquela articulação” (RIBEIRO, L., 2015, p.44). Essa articulação é desigual e os elementos que a compõem tendem a se concentrar espacialmente, tornando o solo urbano objeto de disputa. Segundo o autor, no caso da moradia, seu valor de uso também tem relação com a dinâmica dos elementos que compõem a cidade, sendo composto não só pela unidade habitacional em si, mas também pela possibilidade que a sua localização dá de se usar o “sistema de objetos” do meio urbano e de se inserir na “estratificação social representada pela divisão social e simbólica do espaço” (RIBEIRO, L., 2015, p.81).

A partir de outra abordagem, Brasil (2016) defende que a “localização é a diferenciação do espaço, a partir da ação da sociedade, tornando a terra urbana única” (BRASIL, A., 2016, p.23), e mais do que isso, impossível de ser reproduzida, em função do que acontece ao seu redor: infraestrutura, atividades, equipamentos e legislação urbanística (BRASIL, A., 2016).

O fato das localizações serem dinâmicas e, ao mesmo tempo, exclusivas, diferentes entre si, faz com que algumas sejam mais desejadas que outras. Elas são o principal fator de disputa na cidade, que por sua vez é o resultado da busca pela apropriação das vantagens do espaço urbano. Dentre essas vantagens, Vilaça

acredita que a mais decisiva refere-se aos deslocamentos, ou seja, refere-se à acessibilidade às localizações (VILLAÇA, 2017).

Considerando a relação entre segregação socioespacial e localizações, o autor destaca que “a distribuição espacial das classes determina a distribuição espacial dos serviços tanto privados como [...] públicos” (VILLAÇA, 2017, p.315). Schvarsberg detalha o mesmo fenômeno, de forma a costurar a concepção de terra urbanizada (essencial para que se faça cumprir os direitos à moradia e à cidade), localização, atuação do poder público e valorização da terra:

Quando se retoma o tema solo urbano, ou terra urbana, [...] não estamos tratando de terra nua, mas de terra urbanizada. A localização da terra ou do imóvel edificado é o que conta na luta acirrada pelas melhores localizações, e pela orientação dos investimentos públicos que promovem o aumento dos preços e a valorização dos imóveis em determinadas áreas da cidade (SCHVARSBERG, 2012, p.108).

Na relação entre segregação socioespacial e localizações, o lugar da moradia e a questão habitacional ocupam posição de destaque. O acesso, a partir da unidade habitacional, a serviços e equipamentos providos pelo mercado e – especialmente – pelo Estado, tem peso significativo na qualificação das localizações e na retroalimentação dos processos de segregação socioespacial. Parece, afinal, que o direito à moradia e o direito à cidade são, também, um direito a localizações que permitam, minimamente, vivenciar a cidade.

#### **1.1.5 A visão sobre moradia e sobre Zeis vazias na atual política habitacional brasileira**

É entendimento pacífico, como se viu, que a moradia não abrange apenas a unidade habitacional, mas também a facilidade de acesso e a fruição por todas as atividades necessárias e complementares ao habitar, sem comprometimento de nenhuma delas em função dos custos da habitação: trabalho, estudo, alimento, lazer, cultura, prática esportiva. Também abarca a segurança na posse, em qualquer de suas formas, bem como características construtivas e culturais essenciais a uma vida saudável. A moradia é elemento básico da dignidade humana. Além disso, ela é

um dos aspectos por meio dos quais se viabiliza a garantia do direito à cidade. Nesse sentido, a luta pelo direito à moradia é também uma luta pelo direito à cidade e uma luta contra os processos de segregação socioespacial. É também uma luta por melhores localizações para a habitação.

Entretanto, em face das distintas realidades em cada município, não é tarefa fácil delimitar critérios que visem ao estabelecimento de um padrão adequado de moradia para todo o Brasil, que viabilize a garantia de vida digna e a oferta de cidade às pessoas. Também não é fácil a definição de estratégias que visem “remodelar os processos de urbanização” em busca da garantia do direito coletivo à cidade (HARVEY, 2013, p.3) e superar os processos de segregação socioespacial.

Após a publicação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, iniciou-se uma intensa movimentação das entidades com o intuito de disseminar os termos da lei pelos municípios. Havia grande expectativa de colocar em prática as novas possibilidades trazidas pelo Estatuto, no anseio de concretizar os ideais da reforma urbana – agora finalmente regulamentados em lei federal.

Em 2003, o reconhecimento da importância das questões urbanas e da visão do espaço urbano enquanto totalidade ganhou forma na criação do Ministério das Cidades. A maioria dos cargos da pasta foi inicialmente ocupada por pessoas historicamente comprometidas com a Reforma Urbana – de tal forma que Santo Amore afirmou “que a Reforma Urbana [...] estava também no poder central” (SANTO AMORE, 2013, p.59).

Ainda em 2003 foi promovida a primeira Conferência das Cidades e eleitos os representantes da sociedade civil no Conselho das Cidades. Em novembro de 2004 o Ministério das Cidades lançou a coleção “Cadernos MCidades”, com oito volumes sobre os principais temas urbanos, sendo o de número um dedicado à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e o de número quatro, à Política Nacional de Habitação (PNH).

Ambas as publicações são permeadas pela questão da desigualdade social, abordando os problemas de segregação socioespacial, concentração fundiária e mercantilização da cidade e da moradia. Enfatiza-se, tanto na PNDU quanto na PNH, a necessária inserção, “no centro da agenda do planejamento, [da] questão do ‘lugar’ dos mais pobres na cidade” (BRASIL, 2004a, p.55-56).

O objetivo principal da política habitacional traçada foi garantir moradia à população, especialmente a de baixa ou nenhuma renda (BRASIL, 2004a e 2004b). Para isso, foram propostos dois movimentos simultâneos: um de reconhecimento do direito à moradia das populações que ocupam assentamentos precários e outro de prevenção à formação de novos assentamentos precários – ambos alicerçados pela integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

Em junho de 2005 foi aprovada a Lei nº 11.124, cujas origens remontam a um projeto de lei de iniciativa popular do início da década de 1990. Por meio dela regulamentou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu-se o Conselho Gestor do FNHIS. A lei detalhou os objetivos, princípios e diretrizes do SNHIS, coerentes com a PNDU e com a PNH.

Com dois anos de atraso, em 2007 tiveram início os estudos para o PlanHab, cuja finalidade é traçar estratégias para o alcance do objetivo da PNH. Entretanto, ainda em 2007, antes mesmo de sua publicação, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Com foco na área de infraestrutura, o desenho do PAC contemplou um eixo de infraestrutura social e urbana que continha, já na primeira fase do programa (2007-2010), uma área voltada à habitação, com ações de urbanização de assentamentos precários e um redesenho das condições dos financiamentos habitacionais.

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado por meio da Medida Provisória nº 459, de março de 2009, convertida posteriormente na Lei nº 11.977, de



julho de 2009, e a proposta teve o duplo objetivo de reduzir o déficit habitacional do país e superar a crise financeira global que eclodiu no segundo semestre de 2008.

A publicação do PlanHab só foi feita em maio de 2010, incorporando o PAC e o PMCMV, que se transformaram em programas de grande impacto no espaço urbano brasileiro. As estratégias criadas no PlanHab visando alcançar o objetivo da PNH, que é garantir o acesso à moradia, foram divididas em cada um dos quatro eixos estruturadores da política habitacional: 1) financiamento e subsídio; 2) arranjos institucionais; 3) estratégias urbanas e fundiárias; e 4) cadeia produtiva da construção civil.

Os objetivos das estratégias urbano-fundiárias são divididos em dois: 1) “Garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS [habitação de interesse social]”; e 2) “Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda” (BRASIL, 2010, p.120). Dentre as estratégias para se alcançar esses objetivos, estão o dimensionamento de terra necessária para produção de HIS e o estímulo à adoção de instrumentos que visam facilitar o acesso à terra urbanizada. Este estímulo seria realizado por meio do Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana, que integra a estratégia “arranjos institucionais” do PlanHab. O índice, ainda não colocado em prática, viabilizaria a bonificação dos entes com melhor gestão do setor habitacional com mais acesso a recursos federais.

Nesse sentido, destaca-se que as Zeis vazias são explicitamente mencionadas como um indicador urbano que seria utilizado na pontuação desse índice no que se refere à facilitação do acesso à terra urbanizada e bem localizada. Outras ações que podem ser vinculadas às Zeis vazias também são mencionadas, como a “definição de porcentagens mínimas para HIS em novos parcelamentos”; “intervenções de reparcelamento do solo em vazios urbanos ou de reocupação de imóveis subutilizados localizados em áreas consolidadas”; e “planos de expansão urbana com previsão de áreas para HIS como condição para extensão do perímetro urbano” (BRASIL, 2010, p.126).

Significa dizer que no PlanHab as Zeis vazias, embora não detalhadas<sup>16</sup> por normativo federal quando de sua publicação, foram tratadas como uma das ferramentas necessárias à garantia de terra urbana bem localizada para provisão de habitação de interesse social.

#### *1.1.5.1 Zeis vazias bem localizadas e a costura dos pilares da Reforma Urbana*

A segregação socioespacial integra uma relação dinâmica com a sociedade. Nessa relação, a busca por localizações, o valor do solo urbano, a aplicação de investimentos (públicos ou privados) que guarnecem os bairros ou regiões de equipamentos e facilidades e a existência de pessoas vivendo em condições humilhantes e desumanas são fatores que se retroalimentam continuamente.

Diante desse processo, um dos aspectos buscados por meio das políticas urbana e habitacional brasileiras, no que se refere à moradia digna e ao direito à cidade, é, com base no princípio da função social da propriedade, provocar desvios nessa retroalimentação, minimizando assim as diferenças entre as classes sociais no acesso à cidade. Isso é possível por meio da constante reorientação das políticas setoriais, com participação ativa da sociedade, com ações de redução dos tempos de deslocamento. No mesmo sentido, é essencial o desenho prévio das áreas de implantação de empreendimentos habitacionais voltados às famílias de rendas mais baixas. A consolidação da mancha urbana é outro aspecto relevante e necessário, pois equilibra os custos e o acesso à infraestrutura instalada; igualmente importante é o planejamento compartilhado, entre os vários órgãos das prefeituras e dos governos estaduais e federais, de áreas para moradia – entendida como a habitação que permite o acesso à cidade, e não apenas unidades habitacionais isoladas.

Schvarsberg (2011, p.29) argumenta que

esse desafio é estrutural para garantir o chamado Direito à Cidade que, vamos mais uma vez lembrar, é o princípio fundante do novo marco urbanístico brasileiro do Estatuto da Cidade. E ainda, do ponto de vista [da

---

<sup>16</sup> O suporte jurídico dado às Zeis vazias pelo Estatuto da Cidade e pela legislação federal correlata será discutido no item 1.2.

oferta de terra bem localizada], outro grande desafio [...] é a delimitação espacial de Zonas Especiais de Interesse Social em áreas vazias na disputa do território das cidades (SCHVARSBURG, 2011, p.30).

As Zeis de vazios surgiram como um instrumento capaz de agregar todas as questões discutidas até aqui: partindo do princípio da função social da propriedade, são demarcados, de forma compartilhada com a sociedade, terrenos públicos e privados, bem localizados, que garantam o acesso à cidade – direcionando a habitação à moradia digna – e, dessa forma, provoquem desvios no processo de segregação socioespacial, de forma a minimizá-lo.

Isso porque o que define o caráter especial das Zeis é justamente a particular flexibilidade de parâmetros urbanísticos, que pode viabilizar uma provisão de habitação voltada para segmentos de baixa renda. Se fossem parâmetros comuns às demais zonas, que normalmente dialogam com padrões de média e alta renda, não seriam zonas especiais.

Não é tarefa fácil, como será discutido no item seguinte.

## 1.2 UM ZONEAMENTO ESPECIAL

Refletindo sobre a história do planejamento urbano brasileiro, Villaça (1999, p.177) conceituou zoneamento como “a legislação urbanística que varia no espaço urbano”. Ao adotar essa compreensão, é possível extrair rudimentos do instrumento ainda no século XIX, quando, sob a influência do debate higienista europeu, foram editadas, no Brasil, leis que restringiam ou autorizavam determinados usos – como cortiços e vilas operárias – apenas em determinadas áreas das cidades.

Sua gênese se confunde com a de outras normas, especialmente com a dos códigos de obras. É marcada, por um lado, pelo tom elitista e segregador, ao privilegiar o território das classes abastadas com parâmetros construtivos e usos que conferem maior qualidade urbana – o que, simultaneamente, encarece e inviabiliza o acesso a esse território pelos mais pobres. Por outro lado, mas estreitamente vinculado ao aspecto anterior, caracteriza-se pelo tom da rentabilidade do solo urbano, ao, em alguns lugares da cidade, possibilitar características edilícias que permitem a maximização dos lucros na construção e venda da habitação popular<sup>17</sup>. São características originárias que persistem até os dias de hoje, agora com maior variedade e complexidade de atributos e atores envolvidos. Essa variedade resultou em uma trama regulatória composta por um emaranhado de leis, com mecanismos de difícil compreensão para a população em geral (SILVA, 2014).

O zoneamento é um dos instrumentos de planejamento e política urbana mais antigos e mais consolidados no país, previsto na maior parte dos municípios<sup>18</sup>, além de um dos poucos cujo entendimento é pacificado, ao menos pelos setores técnicos. Com regras sustentadas especialmente por parâmetros urbanísticos de controle do uso e da ocupação do solo urbano, o instrumento se torna palpável na morfologia

---

<sup>17</sup> O assunto é explorado, dentre outros, por Bonduki (2004), Rolnik (1999), Villaça (1999) e Silva (2014).

<sup>18</sup> De acordo com dados do Munic 2015 (IBGE, 2016a), o zoneamento era o quarto instrumento, dentre os pesquisados, mais recorrente no país, estando presente nos atos normativos de 58,6% dos municípios brasileiros. Acima do zoneamento estão o perímetro urbano (87,8%), o código de obras (65,9%) e a legislação sobre parcelamento do solo (61,2%).

urbana das porções formais da cidade. Por outro lado, as lacunas legais do instrumento, diante dos aparentes conflitos<sup>19</sup> entre a ocupação urbana e aspectos como a segurança geológica e o meio ambiente, também se concretizam em ocupações precárias, situadas em áreas de risco ou ambientalmente relevantes e com escassa infraestrutura.

O embrião das atuais Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) surgiu na década de 1980, notadamente em Recife/PE e Belo Horizonte/MG, como uma categoria de zoneamento, cerca de 100 anos após as primeiras experiências de criação de normas diferenciadas para regiões das cidades. Era um momento de efervescência nacional, quando sociedade civil, acadêmicos, técnicos, congressistas, organizações e entidades buscavam garantir, registrando na Constituição, um novo patamar de direitos.

Era também um momento de constatação da falência das estratégias adotadas ao longo do século XX para a questão habitacional; falência que foi se revelando, cada vez de forma mais clara, na precariedade dos assentamentos que se replicavam ano a ano, disseminados no território das cidades do país.

As propostas de Recife e Belo Horizonte refletiam a intenção do poder público municipal de reconhecer o direito à moradia de milhares de pessoas que, durante décadas, recorreram a habitações precárias e assentaram suas casas em locais muitas vezes insalubres, sem infraestrutura urbana e com pouco ou nenhum acesso a serviços básicos e a comércio.

Parece que o grande lampejo dessas propostas foi inserir, em uma lógica historicamente dominada pelos interesses elitistas, e possivelmente por isso mesmo já internalizada na prática tecnocrática da política urbana, um instrumento cujo intuito é reconhecer formas específicas de habitação produzidas pela população de baixa renda: o fato de terem surgido como uma categoria de zoneamento, um

---

<sup>19</sup> Fernandes (2006) faz uma reflexão jurídica sobre o assunto no texto “Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito”, colocando a necessária discussão sobre “cenários possíveis” de compatibilização dos dois direitos, constitucionalmente protegidos, por meio de medidas mitigatórias e compensatórias.

*zoneamento especial*, provavelmente facilitou a aceitação e a consolidação das Zeis no direito urbanístico brasileiro.

Em que pesem os resultados nem sempre exitosos dessas propostas inovadoras, no momento pós-Constituição de 1988, quando a política urbana já era oficialmente atribuição do poder público municipal, algumas prefeituras lançaram mão dessas experiências inaugurando uma nova visão sobre a possibilidade do zoneamento especial: a destinação de áreas vazias urbanas para a habitação de interesse social.

Partindo de um breve histórico das Zeis no Brasil, nos próximos itens serão discutidas algumas das possibilidades e contradições desse zoneamento, criado para viabilizar a habitação de interesse social enquanto parcela da cidade e enquanto promotora de direitos sociais. Esse objetivo seria alcançado por meio de dois caminhos, ou duas categorias, com estratégias distintas, mas complementares<sup>20</sup>: 1) reconhecer os assentamentos precários existentes e favorecer o provimento de condições dignas de moradia (Zeis ocupadas ou Zeis de regularização); e 2) prevenir ou minimizar o surgimento de novos assentamentos precários por meio da reserva planejada e orientada de terras bem localizadas para novas moradias (Zeis vazias). Posteriormente, as reflexões terão como foco as Zeis vazias, abordando sua regulamentação e conceituação no âmbito federal, especificidades e potencialidades.

### **1.2.1 Breve trajetória nacional das Zeis**

Desde que a habitação da população de baixa renda passou a ser relacionada aos problemas urbanos de saúde pública, em finais do século XIX, o poder público começou a adotar diversas posturas e estratégias com vistas à solução da questão.

---

<sup>20</sup> Entende-se que são estratégias complementares não por uma relação de dependência, mas porque a adoção das Zeis cheias não substitui a adoção das Zeis vazias e vice-versa.

Vários estudos identificam aquelas predominantes em cada período<sup>21</sup> – mas, em menor ou maior grau, é possível dizer que são todas conviventes até hoje: omissão em relação às más condições habitacionais; produção privada para locação de habitação coletiva precária; ações de despejo; produção privada de lotes e casas em áreas periféricas e sem infraestrutura; provisão pública de lotes e unidades habitacionais; regularização fundiária e promoção de melhorias urbanísticas.

Mas a velocidade de crescimento das ocupações precárias ao longo do século XX até hoje expôs o perverso processo de urbanização da pobreza que essas estratégias foram incapazes de conter. É possível notar avanços, mas da forma como foram adotadas, as ações se mostraram em grande parte ineficazes, quando não agravantes, das condições excludentes e degradantes da habitação dos pobres.

#### *1.2.1.1 Antecedentes: o zoneamento especial para áreas ocupadas*

Os últimos anos da década de 1970 assistiram a uma inflexão nos rumos da política habitacional, até então marcadas por negligência, remoções forçadas, política de congelamento de aluguéis, produção privada de casas em áreas subequipadas e provisão pública de unidades habitacionais (BONDUKI, 2004). Nesse período, ganharam força discussões e propostas de novas práticas baseadas na regularização fundiária e na melhoria das ocupações existentes. De acordo com Caldas (2009), os “Programas Habitacionais Alternativos” do Banco Nacional da Habitação (BNH) estão na origem dessas novas práticas, e eram constituídos:

- pelo Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), criado em 1975 no âmbito do então Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e voltado para a população com rendimento de até cinco salários mínimos. Seguindo o mote do BNH, mantinha o foco na construção de novas unidades, mas agora realizada pelos futuros moradores, que adquiriam, por meio de financiamento, lotes demarcados, regularizados e com a necessária infraestrutura básica;

---

<sup>21</sup> Ver, especialmente, Bonduki (2004) e Alfonsin (2000).

- pelo Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam), de 1977; e
- pelo Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar), de 1979, que tinha foco na “substituição dos barracos de madeira por casas de alvenaria com 25m<sup>2</sup> iniciais” (CALDAS, 2009), além da possibilidade de regularização de posse da terra.

Citada por Caldas (2009, p.33), Rosseto (2003) considera que, apesar da pequena expressividade numérica dos programas alternativos do BNH, o principal significado deles foi o marco de reconhecimento e inclusão de uma população até então marginalizada pela política pública oficial.

No mesmo sentido, em 1979 a lei nº 6.766 regulamentou pela primeira vez, em nível federal, o loteamento de glebas urbanas (BRASIL, A. 2016, p.46) – e ainda trouxe a possibilidade de flexibilização de parâmetros de parcelamento do solo urbano nos casos de urbanização específica e conjuntos habitacionais de interesse social (BRASIL, 1979, art. 4º, II). Seus dispositivos também previram a criminalização do loteador irregular, figura bastante comum até então e que teve participação significativa na construção das nossas cidades. Foi a partir dessa lei que a regularização fundiária extrapolou o foco quase exclusivo na dimensão jurídica da ocupação e nos títulos de propriedade, alcançando também a dimensão urbanística (CHAER, 2016).

Todo esse contexto levou à inserção, na política e no planejamento urbanos descentralizados, da questão habitacional e das pautas de integração de assentamentos de baixa renda à cidade legal.

Tiveram início investidas com abordagens inovadoras para a questão habitacional. São exemplos desse momento o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), criado em 1979 pela prefeitura de São Paulo/SP e que financiou programas diversos de melhorias habitacionais<sup>22</sup> no

---

<sup>22</sup> Segundo Caldas (2009), o Funaps financiou o Programa de Urbanização em Favelas (Profavela), de 1979, o Programa de Ligações de Unidades Subnormais (Proluz), de 1981, e o Programa de



município; o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), instituído pelo governo do estado de Minas Gerais em 1979 e que até 1983 atuou na “consolidação dos assentamentos favelados a partir de um processo de planejamento participativo” (CARVALHO, 1997, citada por BEDÊ, 2005); a Zona Especial de Interesse Social (Zeis) e o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), criados em 1983 e 1987, respectivamente, pela prefeitura de Recife/PE; a criação do Setor Especial-4 e do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela), em 1985, pela Prefeitura de Belo Horizonte/MG. Eram ações desenhadas com o objetivo de “amparar os assentamentos ilegais e de incentivar a sua permanência, legalização e inclusão à cidade legal” (CHAER, 2016, p.43). Estava implantado o embrião das Zonas Especiais de Interesse Social, gravadas em legislação federal cerca de duas décadas depois, como será visto mais adiante.

Esse embrião surgia embebido em um momento no qual, com maior visibilidade, mais politizada e defendendo uma agenda muito mais ampla e consistente de reivindicação de direitos, a luta pela Reforma Urbana ganhava evidência e relevância, contando com contribuições de instituições fortes como a Igreja Católica<sup>23</sup>. Na Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) de 1982, por exemplo, foram levantadas questões como a justa distribuição social do solo urbano, a regularização fundiária e formas alternativas de urbanização, o incentivo ao mutirão com assessoria técnica, os subsídios para moradia social, os loteamentos populares com infraestrutura, os incentivos tributários voltados à destinação social da terra urbana e o controle do uso do solo de forma a “evitar a ociosidade de terrenos edificáveis e a especulação imobiliária” (CNBB, 1982).

---

Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana de Loteamentos da Periferia (Properiferia), de 1980.

<sup>23</sup> O tema “Ação Pastoral e o Solo Urbano” foi o foco da 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizada em fevereiro de 1982. No documento são levantadas questões como a valorização do solo urbano e estocagem de terrenos para fins especulativos; a relativização do conceito de propriedade; o direito à moradia; a necessidade de adequação jurídica que permita uma reforma urbana e o acesso à terra.

Tanto as Zeis de Recife quanto o Setor Especial-4 de Belo Horizonte, surgidos nesse contexto, tinham como objetivo promover a regularização fundiária e melhorias urbanísticas, com vistas à inserção das ocupações na cidade legal e à dotação de infraestrutura básica. Embora não tenham logrado o êxito esperado, evidenciaram, junto a outros municípios que posteriormente vieram a adotar as Zeis, “um importante instrumento de resistência à remoção por parte dos moradores e argumento das prefeituras junto a órgãos financiadores para justificar investimentos em urbanização” (ROLNIK e SANTORO, 2013, p.2).

Nascia assim a ideia de delimitar áreas específicas para futura intervenção pública, reconhecendo juridicamente os assentamentos existentes e prevendo parâmetros urbanísticos flexíveis que se adequassem à realidade que estava posta: nascia um tipo de zoneamento especial.

#### *1.2.1.2 O surgimento do zoneamento especial para áreas vazias*

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a definição do papel do município enquanto ente responsável pela elaboração e implantação da política urbana (BRASIL, 1988, art. 182, *caput* e §1º), as iniciativas municipais para as questões urbanas e habitacionais se avolumaram.

O ambiente também foi propício à eleição de prefeitos progressistas no pleito de 1989, que montaram equipes técnicas comprometidas com os ideais de reforma urbana. Nesse contexto, o debate sobre a oferta de terras infraestruturadas para habitação de interesse social passou a ocupar a agenda de algumas prefeituras, o que motivou a realização de uma série de encontros<sup>24</sup> para debater a questão. Cymbalista e Tsukumo destacam o Seminário Intermunicipal Plano Diretor e Gestão Democrática, realizado em Angra dos Reis em 1990 e que resultou no documento “Carta de Angra”. Dentre as possibilidades e instrumentos que poderiam viabilizar o enfrentamento da escassez de solo urbano para os mais pobres,

---

<sup>24</sup> Cymbalista e Tsukumo (2009, p.94) citam diversos encontros promovidos por representantes de classes profissionais (arquitetos, advogados, engenheiros, economistas), institutos de planejamento e pesquisa, órgãos municipais, associações de moradores e organizações sociais.

foi concebido [com base na proposta das Zeis de Recife] um novo instrumento urbanístico, destinado a garantir – mediante regras de zoneamento – o uso de terras desocupadas para a promoção de habitação de interesse social, alternativo à desapropriação e à promoção pública de moradia (CYMBALISTA e TSUKUMO, 2009, p.93-94).

A ideia se baseava na concepção de que, para além do reconhecimento do direito à moradia em ocupações irregulares, era necessário também viabilizar formas de provisão habitacional de interesse social que evitassem ou minimizassem a formação de novos assentamentos precários ou o adensamento dos existentes.

Disseminou-se assim a ideia de zonas especiais em áreas desocupadas, que desde já foram incorporadas em algumas discussões normativas nos municípios – como foi o caso do Plano Diretor de São Paulo, cuja proposta foi enviada em 1992 à Câmara dos Vereadores, mas que não foi levada adiante<sup>25</sup>.

Ainda na primeira metade da década de 1990 começaram a surgir as primeiras leis que previam instrumentos com esse desenho, como em Diadema/SP, Santo André/SP e Belo Horizonte/MG. A mais emblemática talvez tenha sido a experiência de Diadema, município que já possuía um histórico de fortes movimentos populares pró-moradia desde a década anterior, quando se alcançaram resultados significativos em favelas (BALTRUSIS, 2007).

Na edição do Plano Diretor de 1994, além da gravação de áreas para regularização e urbanização de favelas, aproveitou-se de um contexto econômico de desindustrialização para inverter a lógica de reserva de terras urbanas: em substituição às zonas antes reservadas para o uso industrial<sup>26</sup>, agora em processo de esvaziamento, foi proposta a delimitação de Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis).

O processo de aprovação e gestão dessas áreas não ocorreu de forma pacífica: houve embates desde as discussões para a aprovação do Plano Diretor até

<sup>25</sup> Segundo Cymbalista e Tsukumo (2009), o projeto de lei não chegou a ser votado em plenário.

<sup>26</sup> Na década de 1970, a construção da Rodovia dos Imigrantes atraiu a indústria metalúrgica para a região e significou uma valorização do solo urbano. Segundo Baltrusis (2007, p.335), nessa época (Plano Diretor de 1973) foram destinados 70% das áreas livres de Diadema para o uso industrial.

a implantação dos empreendimentos habitacionais. Baltrusis (2007, p.327) afirma que, muito mais do que a flexibilização das regras urbanísticas ou o livre mercado, o que de fato contribuiu para os êxitos ou equívocos do uso do instrumento foi a “intervenção do poder público e [...] seu esforço em criar um espaço para que os diversos agentes pudessem negociar”. E segue reconhecendo que “não basta ter instrumentos, mas é necessário criar condições para que eles se efetivem” (BALTRUSIS, 2007, p.329) – argumento que encontra ressonância em outras experiências, exitosas ou frustradas.

A continuidade política é outra questão relevante, como mostra a própria experiência de Diadema. Segundo Baltrusis (2007), após as eleições de 1996 ocorreu o desmonte da estrutura de apoio às questões habitacionais e a omissão da prefeitura nas negociações. Como consequência, o mercado imobiliário se apropriou das Zeis vazias<sup>27</sup>, especulando sobre o preço dos terrenos. Os movimentos populares acabaram “entrando no jogo”, buscando associados “com capacidade de contribuir com mensalidades e comprar o maior número de terras” (BALTRUSIS, 2007, p.345).

Os loteamentos e as unidades habitacionais produzidas dentro dessa lógica eram de péssima qualidade. Muitos projetos adotaram o critério de implantar o maior número de famílias em detrimento da qualidade. Neles, as áreas verdes e livres acabaram sendo ocupadas com moradias. (BALTRUSIS, 2007, p.344)

Santo Amore (2013) teve entendimento semelhante ao de Baltrusis no que se refere à complexidade de fatores que interferem na eficácia das Zeis vazias, mesmo analisando o instrumento em um período pós-Estatuto da Cidade, quando já havia sido inaugurada uma base jurídica-urbanística muito mais sólida. Com base nas experiências de Taboão da Serra, Santo André e Suzano, municípios da Região Metropolitana de São Paulo cujo processo de elaboração e gestão das Zeis, no período estudado, foi conduzido por pessoas comprometidas com a Reforma Urbana, o autor concluiu que

---

<sup>27</sup> Em Diadema, denominadas Áreas Especiais de Interesse Social 1 (Aeis-1)

a aplicação [das Zeis vazias] [...] se mostrou extremamente complexa. Depende de uma máquina pública e institucional bastante estruturada, com técnicos qualificados e informações organizadas, depende de um esforço grande dos gestores públicos, e mesmo assim depende fundamentalmente da conjuntura do ramo da construção civil (SANTO AMORE, 2013, p.244-245).

As experiências de zoneamento especial em áreas vazias na década de 1990 ocorreram por iniciativas dos próprios municípios. Foram inspiradas nas bandeiras da Reforma Urbana, bem como em seminários e debates sobre o tema, espelhando experiências anteriores e se apoiando em dispositivos legais federais que davam abertura e suporte à aplicação de um zoneamento especial para provisão habitacional.

Somente na década seguinte as Zeis vazias seriam formalmente induzidas por normativo federal, conferindo maior suporte jurídico para sua utilização pelos municípios. É o que será debatido no próximo item.

### 1.2.1.3 O zoneamento especial na legislação federal: criação das Zeis, sua divisão em duas categorias e lacunas normativas

Como se viu, ao longo da década de 1990 alguns municípios utilizaram o zoneamento para delimitar áreas vazias com a finalidade de enfrentar a questão habitacional, como foi o caso de Diadema, Santo André e Belo Horizonte. Ao mesmo tempo, os municípios enfrentavam dificuldades nos processos de regularização fundiária de favelas e de loteamentos irregulares existentes, iniciados na década anterior. Esse contexto fez com que o governo federal passasse a ser pressionado por prefeituras e loteadores privados para rever os termos da Lei Federal nº 6.766/79, que versa sobre o parcelamento do solo, de forma a viabilizar as intervenções (ROLNIK e SANTORO, 2014, p.2).

Como resposta às pressões, em 1999 foi aprovada a Lei nº 9.785, que acrescentou o parágrafo 6º ao artigo 2º da Lei nº 6.766/79. Ficou estabelecida, assim, uma exigência reduzida de infraestrutura mínima para parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei municipal como de interesse

social (ZHIS)<sup>28</sup>: os parcelamentos nelas situados foram dispensados da iluminação pública e da rede de esgotamento sanitário tradicional (SANTORO, 2012 citada por ROLNIK e SANTORO, 2014). Apesar de não conceituar as ZHIS e de não fazer distinção entre áreas vazias e áreas ocupadas, inaugurou-se a figura do zoneamento especial com fins de habitação de interesse social em uma norma federal.

Dois anos depois, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, regulamentou o capítulo constitucional que trata da política urbana, instaurando uma série de novas ferramentas para dar eficácia à função social da cidade e da propriedade urbana<sup>29</sup> (ALFONSIN, B., 2008, p.53). Dentre elas, as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) foram arroladas como “instituto jurídico e político”, mas o Estatuto não trouxe uma definição do instrumento, não estabeleceu diretrizes para sua adoção pelos municípios e não distinguiu categorias possíveis. A menção ao instrumento foi, na verdade, apenas pontual.

Criado em 2003 para atuar na política de desenvolvimento urbano, o Ministério das Cidades passou a conduzir intensa ação de difusão dos princípios, diretrizes e instrumentos de gestão do solo urbano estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. O intuito era garantir que os municípios cumprissem o prazo legal de cinco anos<sup>30</sup> para a elaboração dos Planos Diretores, mas com embasamento técnico robusto o suficiente para poder propor, implantar e gerir as ferramentas inauguradas pela nova lei. Eram elas que dariam suporte jurídico à realização prática do princípio da função social da propriedade.

---

<sup>28</sup> A infraestrutura mínima para as ZHIS é composta de vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (BRASIL, 1979, art. 2 §6º).

<sup>29</sup> Para explicitar o conceito de eficácia e diferenciá-lo da eficiência, Betânia Alfonsin cita Silva (2004) e explica que “a eficácia jurídica se cinge a uma mera potencialidade de gerar efeitos no plano dos fatos, enquanto a efetividade já se relaciona à observância concreta desses efeitos na vida social” (ALFONSIN, B., 2008, p.46).

<sup>30</sup> O prazo estabelecido no Estatuto da Cidade para aprovação do plano diretor extinguiu-se em 2006, e foi posteriormente prorrogado, retroativamente, para 30 de junho de 2008, por meio da Lei nº 11.673/2008 (BRASIL, 2001a, art. 41).

Desde então, foram editados diversos materiais explicativos e realizadas ações de capacitação técnica e trocas de experiências. As Zeis foram contempladas desde os primeiros documentos, que mencionavam a possibilidade de sua utilização tanto em terrenos ocupados como em áreas vazias, com fins de produção habitacional e de rompimento “do ciclo de reprodução de assentamentos irregulares e informais”<sup>31</sup> (BRASIL, 2004b, p.47).

Em 2005 o Conselho das Cidades editou a Resolução nº 34, contendo orientações e recomendações para o conteúdo mínimo do Plano Diretor. Dentre elas, vinculou-se a instituição de Zonas Especiais à destinação de áreas para empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; bem como à definição de normas especiais de uso, ocupação e edificação voltadas tanto à regularização fundiária e à titulação de assentamentos informais de baixa renda quanto à produção de habitação de interesse social (BRASIL, 2005, art. 5º, I, V), em explícita referência às categorias “Zeis cheias” e “Zeis vazias”.

Apesar dos avanços, permanecia uma lacuna normativa em vista da falta de definição legal das Zeis em nível federal. Em 2009, com a edição da Lei nº 11.977<sup>32</sup>, essa lacuna foi superada, ainda que parcialmente, uma vez que vinculou as Zeis apenas à regularização fundiária:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

V – Zona Especial de Interesse Social - 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

---

<sup>31</sup> Há vários documentos oficiais que fazem essa distinção de categorias, como em Brasil (2001b), Brasil (2004[?]) e Brasil (2004b).

<sup>32</sup> A Lei nº 11.977/2009 criou o Programa Minha Casa, Minha Vida e dispôs sobre a regularização fundiária de áreas urbanas. Sua publicação foi considerada um grande avanço no marco legal da regularização fundiária, especialmente no que concerne à sua interpretação enquanto conceito abrangente, que envolve simultaneamente medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (BRASIL, 2009a, art. 46).

regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2009a, art. 47).

Esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que instituiu “normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)”. Apesar de mantida basicamente a mesma definição das Zeis, anulou-se a exigência de sua utilização como critério para a adoção de parâmetros especiais em processos de regularização fundiária – leitura dada até então em função dos termos da Lei nº 6.766/1979 (alterada pela Lei nº Lei nº 9.785/1999). A definição dos polígonos passou a ser facultativa, ficando a critério de cada município:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal **poderão** instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º **A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS** [grifo adicionado] (BRASIL, 2017).

Ainda são incertos os resultados dessa alteração, mas o que parece é que o conceito das Zeis cheias, até então consolidado no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, acabou sendo esvaziado na nova lei, que flexibilizou quaisquer parâmetros urbanísticos na Reurb<sup>33</sup>, independentemente do interesse social:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...]

---

<sup>33</sup> A Lei nº 11.977/2009 já admitia, para a regularização de assentamentos consolidados antes de sua publicação, a redução do percentual de áreas transferidas ao poder público e a área mínima dos lotes (BRASIL, 2009a, art. 52).



§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios (BRASIL, 2017).

No que se refere às Zeis vazias, e apesar da vinculação legal do conceito de zoneamento especial à regularização fundiária, ou seja, às áreas ocupadas, vale destacar que o principal objeto<sup>34</sup> da Lei nº 11.977/2009, que primeiro definiu as Zeis no âmbito federal, foi a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Para a sua realização, seria necessária a disponibilidade de terra urbana, e, portanto, foram estabelecidos, na mesma lei, critérios de prioridade para a alocação dos recursos do Programa:

Art. 3º [...]

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

[...]

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade (BRASIL, 2009a).

Segundo Ancona (2011, p.19), esse critério fez com que o próprio mercado imobiliário passasse a demandar a criação de Zeis em áreas vazias, uma vez que vinculou o incentivo ao uso habitacional de interesse social ao controle de terrenos ociosos.

No mesmo ano de publicação da lei nº 11.977, o Ministério das Cidades editou o “Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis em vazios urbanos” (BRASIL, 2009b). No mesmo sentido, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), de 2010, endossou a necessidade de estimular a

<sup>34</sup> A Lei é conhecida principalmente por ter instituído o PMCMV, mas a incorporação do capítulo sobre regularização fundiária, hoje substituído integralmente pela Lei nº 13.465/2017, foi considerado uma vitória, especialmente por incluir os instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse. Tratou-se de importante passo em direção à resolução extrajudicial de conflitos.

adoção, pelos municípios, de instrumentos que viabilizam o acesso à terra urbanizada e bem localizada, por meio da concessão de “condições privilegiadas para acessar recursos do FNHIS” (BRASIL, 2010, p.126). Em 2010 foi publicado o manual “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida”, com um capítulo específico para tratar das Zeis vazias (ROLNIK, 2010, pp.42-59).

O início de 2011 foi marcado por várias tragédias ocasionadas por inundações e deslizamentos de terra no país, notadamente na região serrana do estado do Rio de Janeiro. O significativo número de mortos e desabrigados impulsionou a edição da Medida Provisória nº 547, convertida posteriormente na Lei nº 12.608/2012. A nova lei instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e inseriu dispositivos no Estatuto da Cidade, trazendo, de forma explícita, a possibilidade de adoção das Zeis como instrumento de reserva fundiária para habitação de interesse social. Além dos municípios situados em áreas de risco, foi feito destaque para a necessidade de se constituir um estoque de terras já no momento de ampliação do perímetro urbano:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

[...]

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e **previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social** e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

[...]

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

[...]

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido [grifos adicionados] (BRASIL, 2001).

Ainda que o texto atual do Estatuto da Cidade, marco regulador das Zeis, não traga de forma clara as categorias e critérios para delimitação de áreas sob esse título, hoje encontram-se consolidadas no planejamento urbano brasileiro duas categorias principais de Zeis. Embora com lacunas, ambas estão previstas, de alguma forma, no arcabouço jurídico federal, e, por serem um tipo especial de zoneamento, devem ser criadas por lei municipal: Zeis ocupadas e Zeis vazias. A primeira, voltada à regularização fundiária e urbanística de assentamentos já existentes, ou seja, ao reconhecimento do “fato consumado” (SANTO AMORE, 2013), é, ainda que de forma frágil, amparada pela lei nº 13.465/2017; a segunda, voltada à inserção da produção de moradia de interesse social no planejamento municipal, ou seja, ao mapeamento de áreas reconhecidamente favoráveis e apropriadas à habitação, encontra suporte, ainda que parcial, no próprio Estatuto da Cidade e na Lei nº 6.766/1979.

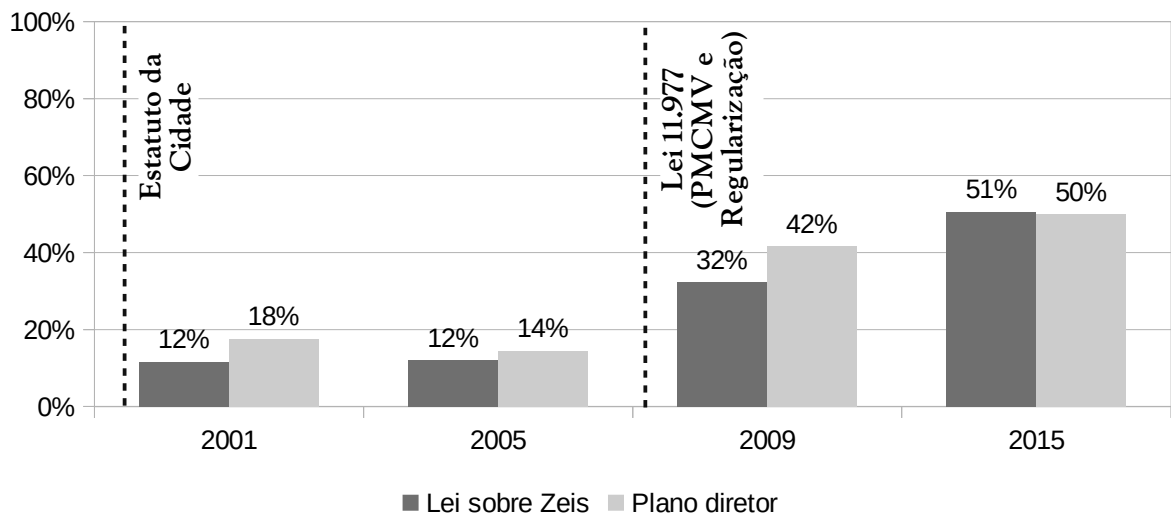
Fato é que, embora com históricos e estratégias diversos, as Zeis, cheias ou vazias, partem da mesma inspiração – garantir o direito à moradia e à cidade, tendo em vista o necessário cumprimento da função social da propriedade – e vocação: se enquadrar em uma zona com regras de uso e ocupação mais flexíveis, especiais.

#### *1.2.1.4 A difusão das Zeis nos municípios brasileiros*

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), permite constatar a evolução das leis que versam sobre a política urbana nos municípios

brasileiros. Impressiona constatar como as Zeis, de forma abrangente (incluindo áreas ocupadas e vazias), se difundiu: em 2015, o instrumento estava presente em atos normativos de 51% dos municípios brasileiros e em 80% dos municípios com mais de 20 mil habitantes. Entre 2001, ano da aprovação do Estatuto da Cidade, e 2009, ano de aprovação da Lei nº 11.977<sup>35</sup>, a quantidade de municípios com Zeis subiu 178% (de 647 para 1.799), e entre 2009 e 2015, subiu 57% (chegando a 2.817 municípios)<sup>36</sup>. Considerando apenas os municípios com mais de 20 mil habitantes, o aumento foi de 187% no primeiro período e de 40% no segundo. Esse crescimento foi maior até mesmo do que o número de municípios com Plano Diretor<sup>37</sup>, e em 2015 havia mais municípios com leis que versavam sobre Zeis do que Planos Diretores Municipais (2.817 e 2.786, respectivamente).

**Gráfico 1.6: Municípios que possuem Plano Diretor X Municípios que têm previsão legal de Zeis (ocupadas e/ou vazias)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2001; 2005; 2009; 2015 (IBGE 2003; 2007; 2010; 2016c).

<sup>35</sup> O período também contempla o prazo máximo para a elaboração dos Planos Diretores Municipais, que era até 2006 conforme estabelecido no texto original do Estatuto da Cidade.

<sup>36</sup> IBGE, 2003; 2007; 2010; 2016c.

<sup>37</sup> De acordo com dados do Munic (IBGE, 2003;2007;2010;2016c), no período 2001-2009 aumentou em 137% o número de municípios com Plano Diretor. Já no período 2009-2015 o aumento foi de 20%. No universo de municípios com mais de 20 mil habitantes, a diferença foi, respectivamente, de 128% e de 2%.

Endossando e complementando os dados do IBGE, o levantamento feito a partir de 2008 pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos<sup>38</sup> apontou que as Zeis foram mencionadas em 80% dos Planos Diretores da amostra (526 municípios), e em 30% deles estavam previstas as Zeis de vazios.

No relatório exclusivo sobre as Zeis (ocupadas e vazias), Ancona (2011) conclui que, embora seja um instrumento amplamente difundido e incluído nos textos da maior parte dos Planos Diretores, na maior parte dos casos (85%) não havia condições para sua implementação. No caso específico das Zeis vazias, o relatório de Oliveira e Biasotto (2011, p.73) informa que em apenas 9% (47) dos municípios analisados foi possível constatar com clareza a sua demarcação no território.

Santos Júnior e Montandon assim resumem o diagnóstico:

Da mesma forma que para os demais instrumentos, em geral, as definições relativas à ZEIS não são autoaplicáveis, necessitando de medidas posteriores, tais como detalhamentos e regulamentações (SANTOS JR. E MONTANDON, 2011, p.38).

É inquietante constatar que, apesar de toda a luta pela reforma urbana desde meados do século XX e mais enfaticamente a partir da década de 1980; apesar dos significativos avanços verificados na ordem jurídico-urbanística brasileira, baseada na função social da propriedade e que paulatinamente vem sendo absorvida no planejamento urbano; apesar das conquistas reais materializadas pelo capítulo de Política Urbana da CF88, pelo Estatuto da Cidade e pelas leis correlatas, que cada vez mais absorvem os ideais da reforma urbana e de dignidade da pessoa humana em ambiente urbano; apesar dos inúmeros materiais produzidos pelo Ministério das Cidades com o intuito de promover o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social e instruir municípios e gestores sobre a necessidade de se promover moradia

---

<sup>38</sup> A pesquisa foi viabilizada em dezembro de 2007 por meio de um convênio entre o Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e contemplou a avaliação dos planos diretores de 526 municípios brasileiros. Trata-se talvez da única leitura quantitativa mais abrangente sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade.

adequada e bem localizada; na prática, são poucos os casos em que os municípios avançaram mais que mencionar o instrumento em suas leis. Menor ainda é o quantitativo de municípios que regulamentaram as Zeis vazias, ou mesmo que delimitaram seus perímetros.

A realidade é que a menção às Zeis foi quase que automática na maioria dos Planos Diretores e leis específicas municipais pós Estatuto da Cidade, mesmo com a pouca ênfase dada à ferramenta pelo próprio Estatuto – que a cita apenas pontualmente e não apresenta caminhos possíveis à sua adoção pelos municípios. Entretanto, o que ocorreu foi uma espécie de replicação de textos e conceitos, com baixa eficácia e pouco compromisso com sua aplicação na realidade urbana e habitacional – e verifica-se que a situação é ainda mais grave no caso das Zeis vazias.

Apesar dos obstáculos, o crescimento das Zeis vazias no Brasil e as experiências exitosas, mesmo que ainda tímidas, revelam que o debate sobre a sua necessidade<sup>39</sup>, efetividade, alcances e limitações está vivo. Em matéria de política urbana e habitacional, a história mostra que os avanços são lentos e, nem sempre, lineares.

### **1.2.2 Especificidades das Zeis vazias**

Como se viu, há lacunas na conceituação normativa federal sobre as Zeis vazias, visto que não há definição específica e explicativa e nem diretrizes para sua adoção pelos municípios. Apesar disso, há uma série de documentos, guias, manuais e vídeos patrocinados pelo Ministério das Cidades que exploram o assunto de forma muito mais ampla. No discurso adotado nesses materiais, a ferramenta é tratada como uma das principais aliadas na adoção de uma política estratégica de reserva fundiária, focada na viabilização da implantação de habitação de interesse social em terrenos urbanos bem localizados, dotados de infraestrutura, que

---

<sup>39</sup> Santo Amore (2013, p.241-245) faz uma discussão sobre a possibilidade de se obter os mesmos resultados pretendidos na instituição de Zeis (ocupadas e vazias) por meio de outros instrumentos de política urbana.

garantam o direito à cidade e o direito social à moradia preconizado no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF88). Em resumo, ela é considerada uma das principais aliadas na luta pelo acesso à terra urbana pela população de baixa renda, e isso independe da forma de provisão da habitação, que pode se dar por iniciativa pública, mutirões autogestionários, parcerias com o setor privado da construção civil ou até iniciativas exclusivas do setor privado. Independe, também, da titularidade do terreno delimitado como Zeis vazias, que pode ser de propriedade pública ou privada. Ao lado de outros instrumentos regulamentados a partir do Estatuto da Cidade, as Zeis vazias conferem suporte ao princípio fundamental da atual ordem jurídica-urbanística brasileira: a função social da cidade e da propriedade.

É importante ressaltar, entretanto, que os instrumentos voltados à garantia do direito à moradia no Brasil estão pautados pela lógica capitalista do “Estado democrático de direito”, conforme estabelecido no art. 1º da Constituição Federal de 1988. Como elucidado por Bassul,

O paradigma desse modelo de organização sociopolítica busca incorporar e conciliar valores tais como o de liberdade econômica e de justiça social, em contraste com os postulados do socialismo marxista, que asseveram a impossibilidade dessa conciliação nos marcos do regime capitalista.

[...]

não há, na verdade, no Estado democrático de direito, o propósito de construir uma sociedade igualitária *strictu sensu*, mas o de universalizar os preceitos de dignidade da pessoa humana, por meio da erradicação da pobreza e da “redução” das desigualdades (BASSUL, 2004, P.28-29).

Esse entendimento é o pano de fundo da lógica adotada nas políticas urbana e habitacional brasileiras. Considerando os custos necessários ao enfrentamento de um déficit de moradia nos níveis observados no Brasil, bem como os processos de valorização da terra que acabam por inviabilizar a presença dos mais pobres de determinadas áreas, expulsando-os de forma velada, assume-se que as soluções de habitação de interesse social estão vinculadas a parâmetros construtivos inferiores aos ditados para outras partes da cidade, tais como: as dimensões do parcelamento

(lote, quadras, vias), da unidade habitacional (quantidades e tamanhos de cômodos e de aberturas que permitam iluminação e ventilação naturais) e de sua relação com o entorno e com a cidade (afastamentos em relação aos limites do lote, permeabilidade do terreno etc.).

Algumas publicações do Ministério das Cidades, utilizadas como modelo por vários municípios, trazem exemplos de critérios para a demarcação de Zeis vazias como o “preço da terra compatível com a produção de HIS” (BRASIL, 2009b, p.28), desde que vinculado à necessária provisão de infraestrutura. Outro exemplo é a vinculação da habitação de interesse social à tipologia do empreendimento: “são consideradas HIS destinadas à população de baixa renda casas ou apartamentos com área total máxima de 65m<sup>2</sup> com, no máximo, 1 banheiro por unidade habitacional e 1 vaga de estacionamento para cada 2 unidades habitacionais” (ROLNIK, 2010, p.45). Assume-se, dessa forma, que a diferença de classes econômicas resulta, necessariamente, em diferença na ocupação urbana e na forma de viver o cotidiano.

Alguns estudos indicam que isso é uma realidade. Bairros com configurações urbanas diversas acabam por abrigar pessoas de classes sociais também diversas. Holanda (2013) relata o caso da Vila Planalto, situada no perímetro tombado de Brasília. Originalmente ocupado por acampamentos de empreiteiras, o bairro apresenta uma grande variedade nas formas e dimensões do parcelamento (lotes, quarteirões, vias e espaços públicos). Apesar da localização privilegiada, a 1,5 km da Praça dos Três Poderes e a 3,9 km do Centro Comercial e de Serviços, o perfil de faixas de renda é semelhante ao do Distrito Federal como um todo. Significa dizer que a diversidade espacial implica diversidade social (HOLANDA, 2013).

Ressalte-se que a flexibilização dos parâmetros não significa necessariamente a renúncia aos esforços para se garantir o direito à moradia nos moldes discutidos no início deste capítulo, buscando a garantia da dignidade da pessoa humana e o direito à cidade no contexto capitalista do Estado Democrático de Direito.



Na tentativa de melhorar a qualidade dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, por exemplo, o Ministério das Cidades vem aprimorando as especificações mínimas dos empreendimentos e das unidades habitacionais voltadas às faixas de menor renda. Em março de 2017 foi publicada a Portaria nº 296, normativo mais recente sobre o tema, que expandiu os padrões mínimos de qualidade, habitabilidade e dignidade admitidos no programa (BRASIL, 2017a). Alguns meses depois, em dezembro de 2017 foram lançados os dois primeiros cadernos da coleção “Minha Casa + Sustentável”, voltados à qualificação da inserção urbana. O primeiro apresenta uma análise de custos referenciais, e o segundo, parâmetros referenciais para uma melhor inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV.

Embora vinculados ao PMCMV, é inegável a importância desses esforços, adotados para manter a qualidade da moradia como um todo, envolvendo a unidade e sua inserção urbana. Exemplos disso são os aspectos controversos da flexibilização de parâmetros. Além da experiência negativa de Zeis vazias em Diadema na segunda metade da década de 1990, mencionada no item 1.2.1.2, em que a ausência do poder público no planejamento e gestão da ferramenta acabou por gerar ocupações semelhantes a favelas, Rolnik e Santoro (2014, p.20) destacam o caso de Piracicaba/SP nos anos 2000: lá a prerrogativa da flexibilização voltou-se à lógica dos “incentivos” a qualquer custo ao mercado imobiliário. O objetivo se tornou quase que exclusivamente fazer com que o setor ofertasse lotes populares, em detrimento da qualidade da solução habitacional – resultando, na prática, no aumento das margens de lucro dos empreendedores.

Experiências como essas acabam gerando reflexões sobre as contradições das Zeis e os riscos de se delimitar lugares que serão apenas “depósitos” de construções. Lago, por exemplo, discute em que medida a flexibilização de parâmetros institucionaliza “duas classes de cidadãos” (LAGO, 2004, p.28)<sup>40</sup>. O estabelecimento de regras especiais e seu “congelamento” acabaria por legitimar,

---

<sup>40</sup> Apesar de a autora claramente focar a análise e a crítica da flexibilização de parâmetros nas Zeis de áreas ocupadas, suas conclusões abrangem e são válidas também para as áreas vazias.

dentro e fora das áreas de Zeis, “os ‘mínimos’ de bem-estar produzidos pela espoliação urbana” (idem, p.33).

Nesse aspecto, Alfonsin e Fernandes ponderam que

a discussão [...] não pode ser distorcida pelo argumento enganoso da igualdade, que na tradição jurídico-política brasileira é meramente retórico. Trata-se de encontrar um equilíbrio entre direitos individuais e as funções sociais da propriedade e da cidade (ALFONSIN, B.; FERNANDES, 2006, p.349).

E, mais adiante: “se um dia as desigualdades macroeconômicas diminuïrem no país, talvez essa proteção jurídico-urbanística não seja mais necessária”<sup>41</sup> (ALFONSIN, B.; FERNANDES, 2006, p.349).

Várias outras experiências do instrumento, em especial após a sanção do Estatuto da Cidade, mostraram resultados importantes, ainda que tímidos diante das demandas habitacionais, como em Taboão da Serra, Santo André, São Paulo e Salvador<sup>42</sup>.

Há significativa literatura que aposta nas Zeis vazias enquanto ferramenta que viabiliza aos mais pobres o acesso à terra urbana. Para além da compreensão mítica e fetichizada (SCHVARBERG, 2012) do instrumento, que teria “poderes especiais” e autoaplicáveis, há uma concordância de que é possível avançar nos objetivos de justiça social urbana por meio, também, das Zeis vazias.

Betânia Alfonsin, por exemplo, embora não mencione especificamente as Zeis vazias, acredita que é preciso ir além das propostas de ação em assentamentos existentes e da produção de moradia voltada exclusivamente à propriedade privada:

a regularização fundiária, [...] embora tenha as melhores intenções jurídicas e humanitárias, por ser uma política meramente remedial ou curativa, não tem capacidade para transformar estruturalmente a forma desigual de

---

<sup>41</sup> Os autores também fazem considerações voltadas às Zeis ocupadas, mas pertinentes também para as Zeis vazias, geralmente associadas a padrões diferenciados em relação aos demais zoneamentos.

<sup>42</sup> Sobre o tema, ver Baltrusis (2007), Rolnik e Santoro (2014) e Santo Amore (2013).

acesso à terra urbanizada no Brasil, já que o modelo dominial da propriedade acaba determinando uma permanência da produção de moradia pela via da posse ao lado da produção proprietária (ALFONSIN, B., 2008, p.53).

### Rolnik e Santoro defendem que o instrumento das Zeis

permite o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais e sua regularização fundiária e urbanística, **mas principalmente**, pode ser utilizado como um instrumento de gestão do solo voltado para disponibilizar terrenos para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social [grifo adicionado] (ROLNIK; SANTORO, 2014, introdução).

Elas acreditam que a perspectiva mais “inovadora” de utilização das Zeis é como instrumento de suporte fundiário à construção de habitação de interesse social, seja por empreendedores públicos ou privados (ROLNIK e SANTORO, 2014, p.4). Ressalta-se que essa possibilidade não está restrita à transferência da propriedade; podem ser utilizadas outras ferramentas associadas às Zeis vazias, como o aluguel social.

Schvarsberg (2011, p.22) destaca que um dos grandes desafios no “modelo de ocupação desigual e fragmentado construído e implantado no território brasileiro” ao longo dos anos é a viabilização, à população de baixa renda, do acesso à moradia e à cidade. Esse desafio só pode ser iniciado por meio da “oferta de terra urbanizada e bem localizada” (SHVARBERG, 2011, p.29) para abrigar essas pessoas, para o que as Zonas Especiais de Interesse Social em áreas vazias se torna um importante instrumento.

Para além dos demais instrumentos vislumbrados como auxiliares no combate à ação especulativa do solo e no acesso à terra bem localizada (parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública; consórcio imobiliário; direito de preempção; dação em pagamento; abandono e concessão de direito real de uso etc.), as Zeis vazias têm como diferencial a vinculação obrigatória a um uso específico: a habitação de interesse social.

Por outro lado, há uma série de outras possibilidades e instrumentos desenhados para o enfrentamento do problema habitacional: usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia (Cuem), demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, legitimação de posse etc.

Frente a tantos caminhos e estratégias possíveis para o enfrentamento da complexa questão habitacional, parece ser esse o diferencial das Zeis vazias: unir as estratégias de reserva fundiária e de produção de habitação de interesse social com a finalidade de se montar uma *estratégia de reserva fundiária planejada para a habitação de interesse social* – e, assim, convergir as políticas urbana e habitacional para o princípio básico dos ideais da reforma urbana, que é a função social da propriedade.

Só que essa estratégia, para estar alinhada com os preceitos de direito à moradia e direito à cidade, vincula a construção do conceito das Zeis à oferta de áreas bem localizadas para a provisão de habitação de interesse social.

Esses são dois pontos essenciais na discussão: não basta ter um estoque fundiário suficiente para atender à demanda habitacional se não há orientação planejada e concertada, de forma participativa, no sentido de destinar boas localizações à habitação social. Brasília é, talvez, o melhor exemplo disso: o banco de terras públicas é uma realidade, e nem por isso as soluções de habitação de interesse social se mostram eficazes e niveladas com os preceitos mencionados. Nesse sentido, é válida a longa citação de Rolnik e Santoro:

O entendimento hegemônico é o de que as áreas vazias ou subutilizadas de um município devem receber o maior aproveitamento e melhor uso, leia-se o mais lucrativo e rentável, inclusive para eventualmente recuperar mais valorização e repassar estes recursos para subsidiar ações não lucrativas para os que mais necessitam. Este raciocínio não leva em consideração os custos implicados em alojar os mais pobres em áreas pouco ou nada urbanizadas, desprovidas de infraestrutura [...], colaborando para a expansão do tradicional binômio centro-periferia presente nas cidades latinoamericanas. Desconsidera também que os mais pobres pagam caro para se transportar de áreas mais longínquas às áreas de trabalho, ou seja, são estes que arcam com os custos de transporte que permitem que a terra fique mais barata, [...] que pagam pela diferença de localização.

Desconsidera também os custos em estender a cidade e a infraestrutura *ex-post* para localizações distantes e muitas vezes inadequadas para urbanização. A disseminação das Zeis [...] fortalece uma concepção de direito à moradia como parte integrante do direito à cidade, incluindo portanto a proximidade de áreas de trabalho e bem servidas de infraestrutura, ou seja o acesso à terra urbanizada com qualidade. (ROLNIK e SANTORO, 2014, p.20-21)

Da mesma forma, não basta ter apenas previsão e demarcação legal. Em Fortaleza, no Ceará, as Zeis vazias seguem estagnadas desde sua demarcação em 2009, previstas apenas no papel (MATTOS, F., 2015), e isso se deve por diversos entraves, tais como “mecanismos de autossabotagem”, ou seja, dispositivos legais que enfraquecem a eficácia das Zeis; falta de continuidade política; rotatividade do corpo técnico responsável pela sua implementação e enfraquecimento dos movimentos sociais de luta. Embora mencionadas e até mapeadas no Plano Diretor, a regulamentação das Zeis foi postergada para lei específica, o que resultou no congelamento dos terrenos – reforçando uma noção negativa do instrumento e prejudicando não só os proprietários dos imóveis, mas também, e principalmente, a coletividade, uma vez que não se cumpre a função social da propriedade.

Dada a complexidade do tema, o que se apreende é que as soluções possíveis passam não só pela previsão legal e regulamentação de instrumentos, nem mesmo só pela integração entre eles: isso tem se mostrado insuficiente para promover mudanças significativas na realidade habitacional brasileira.

Entretanto, compartilha-se aqui do entendimento de que, uma vez previstas normativamente em âmbito federal, ainda que com lacunas, há amparo jurídico para a busca dos objetivos de justiça social urbana por meio do uso das ferramentas do Estatuto da Cidade. Mas é preciso aprender a utilizá-las de forma dinâmica, em um processo contínuo, como também o é a realidade das cidades. Essa realidade, associada (e influenciada) à realidade macroeconômica e à dinâmica do mercado imobiliário dominante, não perdoa soluções pontuais.

### 1.2.2.1 Possibilidades das Zeis de vazios: a localização em foco

A construção da ideia de um zoneamento especial para áreas vazias iniciou-se, como se viu, há cerca de 20 anos, antes mesmo da previsão e esparsa indicação de utilização das Zeis no Estatuto da Cidade. Ao longo desse percurso, foi atribuída uma série de potenciais ao instrumento, construídos pelo discurso oficial – de gestores, técnicos e, por fim, em material explicativo do Ministério das Cidades<sup>43</sup>:

- possibilitaria a oferta de áreas urbanizadas e bem localizadas para novas moradias de interesse social, por meio da demarcação de solo urbano, em quantidade suficiente para atender à demanda. De acordo com Santoro (2016), possibilitaria “antecipar a demanda de produção de habitação de interesse social de forma preventiva, bem localizada”. Essa reserva contribuiria para minimizar e prevenir processos de periferização e garantiria lugares para os pobres na cidade, e não fora dela;
- permitiria uma conformação mais diversa de classes sociais na cidade, deixando mais equilibrada a distribuição espacial da população urbana segundo a renda e taxas de crescimento demográfico;
- garantiria diversidade de usos, obedecendo às diretrizes de políticas de inclusão social e reforma urbana;
- auxiliaria na redução do custo social da expansão descontrolada da área urbana, especialmente quando avança sobre áreas ambientalmente relevantes;
- auxiliaria na redução dos custos de infraestrutura urbana e social, ao prevenir a expansão horizontal dispersa;
- impulsionaria a integração com outros instrumentos de combate à valorização especulativa e de indução do desenvolvimento urbano;

---

<sup>43</sup> Diversos autores mencionam os potenciais das Zeis vazias, dentre eles Ancona (2011), Brasil (2009b), Santo Amore (2013) e Santoro (2016).

- por ser um tipo de zoneamento, teria caráter autoaplicável e determinaria regras de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com habitação de interesse social;
- ao atribuir o uso habitacional de interesse social como o direito coletivo a ser exercido na propriedade, contribuiria para o barateamento da terra;
- ao definir áreas voltadas à habitação de interesse social, contribuiria para a otimização das políticas habitacionais, diminuindo a velocidade de expansão de assentamentos precários e viabilizando e oferecendo opções para programas como o PMCMV;
- contribuiria para o cumprimento da função social da propriedade, diminuindo áreas vazias e subutilizadas na cidade, destinando-as à habitação de interesse social;
- contribuiria para a integração entre as políticas urbana e habitacional – o que viabilizaria um equilíbrio entre o interesse dos proprietários e a função social da propriedade;
- viabilizaria e incentivaria processos de participação popular, como a autogestão e o mutirão.

Para além de todos esses potenciais, muitos já questionados pela literatura, tais como a autoaplicabilidade e o barateamento do preço da terra, cabe refletir sobre o que faz com que as Zeis vazias sejam vislumbradas como capazes de possibilitar tantas alterações e conquistas no espaço urbano, ao ponto de atribuir-lhe até mesmo contornos míticos (SANTO AMORE, 2013). Cabe refletir sobre o que está por trás da estratégia das Zeis de vazios. Segundo Santoro,

[As Zeis de vazios] foram concebidas para produzir a inclusão territorial, intervindo nas normas urbanísticas [para reservar terra] para a implantação de moradia popular para quem não conseguiria acessá-las nesses lugares, já urbanizados, com qualidade, com oferta de emprego e de educação (Santoro, 2016, 2'50").

Diante do que é colocado nos materiais explicativos sobre o instrumento, infere-se que, junto à flexibilização de parâmetros, é a possibilidade de se demarcar previamente a localização das Zeis de vazios que faz com que se atribuam a elas tantos potenciais. É a possibilidade de se *planejar onde* (por meio da delimitação e ações decorrentes) e *como* (por meio da regulamentação de parâmetros especiais) se quer implantar habitação de interesse social – de forma que seja garantida não só a unidade habitacional, mas a moradia, no conceito amplo de acessibilidade a localizações e serviços essenciais ao acesso à cidade.

A possibilidade de dar aos pobres um lugar na cidade que seja bem servido de infraestrutura básica, serviços e vida urbana é o que fez das Zeis de vazios uma aposta, e uma aposta profundamente entrelaçada aos ideais da reforma urbana.





## **CAPÍTULO 2**

**Habitação e Zeis vazias em Belo Horizonte**

## CAPÍTULO 2 | HABITAÇÃO E ZEIS VAZIAS EM BELO HORIZONTE

Diante de tantas variáveis na aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, a problematização de cada um deles é essencial para o aprimoramento da política urbana nacional, que orienta as ações descentralizadas nos Estados, Municípios e Distrito Federal. A análise de estudos de caso permite sair do discurso e ilustrar, no campo dos fatos, os limites e potencialidades desses instrumentos, contribuindo para o amadurecimento e direcionamento das políticas à justiça social urbana.

A escolha de Belo Horizonte como estudo de caso se justifica por ser um município considerado pioneiro e inovador em vários aspectos concernentes à questão da moradia. A Política Municipal de Habitação (PMH) e o Sistema Municipal de Habitação (SMH) encontram-se consolidados, após quase 25 anos de sua implantação. Durante esse período, a produção pública de habitação de interesse social manteve-se constante, mesmo em períodos com escasso aporte de recursos federais. Contribuem para a imagem de pioneirismo da capital mineira a adoção, já nos anos 1980, de um zoneamento específico para reconhecimento, regularização e urbanização de assentamentos de baixa renda. Na década seguinte foi a vez da instituição de uma política habitacional estruturada e abrangente, da criação do Orçamento Participativo da Habitação e da delimitação de áreas vazias visando a provisão habitacional.

A previsão de Zeis vazias ainda nos anos 1990, antes da sanção do Estatuto da Cidade, torna Belo Horizonte um interessante estudo de caso sobre o tema central desta dissertação: trata-se de uma trajetória de cerca de 20 anos do instrumento em uma das maiores capitais do país. Acredita-se que, somadas a outros estudos sobre as Zeis vazias no Brasil, as reflexões aqui registradas possam contribuir para o amadurecimento e consolidação dessa que é considerada uma das ferramentas mais caras aos ideais da reforma urbana.

Neste capítulo será apresentado um breve histórico da construção da Política Municipal de Habitação, o surgimento da ideia das Zeis vazias e a atual visão do município sobre elas, atualmente denominadas Áreas de Especial Interesse Social 1 (Aeis-1). Serão discutidos, ainda, os critérios adotados pela prefeitura na delimitação das atuais poligonais de Aeis-1.

## 2.1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E AS PRIMEIRAS ZEIS VAZIAS DE BELO HORIZONTE

Concebida para ser a nova capital político-administrativa e o novo centro econômico de Minas Gerais, antes mesmo da sua inauguração Belo Horizonte já possuía duas favelas, nas quais, em 1895, habitavam cerca de três mil pessoas (GUIMARÃES, 1992). Grande parte dessas famílias integravam o operariado que trabalhava na implantação da cidade que, assim como os moradores do antigo arraial demolido para dar lugar à nova capital, não tinham onde morar no segregador e elitista plano original.

Segundo Guimarães (1992, p.3), apenas em 1902, cerca de cinco anos depois da inauguração, a prefeitura “designou” uma região para a habitação dos trabalhadores. A denominada Área Operária recebeu os moradores das primeiras favelas removidas, mas foi insuficiente para abrigar os novos fluxos migratórios. Por estar em região nobre da cidade, já em 1909 teve sua área reduzida, e nos anos seguintes foi absorvida pelo mercado<sup>44</sup>.

A cidade possui o histórico comum com outras cidades brasileiras, em que a tônica foi a negligência em relação à moradia dos pobres, bem como a atuação do poder público no sentido de reservar as áreas mais valorizadas às classes mais abastadas<sup>45</sup>. No caso belo-horizontino, a demanda por trabalhadores nos primeiros

---

<sup>44</sup> Guimarães (1992) não detalha como foi o processo que alterou o perfil demográfico da Área Operária, mas o termo “descaracterização” por ela utilizado sugere que tenha ocorrido uma expulsão velada dos pobres em função da valorização da terra.

<sup>45</sup> Exemplo disso foi a Lei nº 212, de 1921, que estabeleceu que a construção de “cafuas” só seria permitida fora do perímetro suburbano. Denominava-se “cafuas” às casas de barro cobertas de capim, e “barracos” àquelas feitas de tábuas e cobertas de capim ou zinco. Se diferenciavam dos “barracões”, construções de alvenaria erguidas nos fundos dos lotes de outras casas (COSTA PINTO

anos da nova cidade fez com que se estabelecesse uma dinâmica que foi assim descrita por Guimarães (1992, p.3):

[os trabalhadores] ocupavam, sob os auspícios do poder público e às vezes com a conivência dele, áreas desvalorizadas e/ou onde fazia-se necessária a presença da mão-de-obra, até o momento em que eram dali retirados pela própria Prefeitura quando sua presença não mais interessava, ou quando o crescimento da cidade tornava valorizada aquela área.

Incorporadas pela política pública municipal desde os primeiros anos da capital, as remoções foram intensificadas a partir da década de 1930 sob a justificativa de obras de urbanização e saneamento. A essa altura, também já havia favelas em áreas periféricas e de difícil acesso (e por isso mesmo menos visadas para as ações de remoção), e todas começaram a ser associadas à “periculosidade”, seja pela possibilidade de focos de doenças ou pela criminalidade (GUIMARÃES, 1992, p.4).

Em meio ao expressivo crescimento demográfico e acirramento dos problemas habitacionais, nas décadas seguintes emergiram movimentos sociais que reivindicavam direitos, como reassentamentos e indenizações em casos de remoção. Nesse contexto, em 1955 foi sancionada a Lei Municipal nº 517, que criou o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP) e a Taxa de Habitação Popular, que seria cobrada de novos loteamentos e edifícios, destinada a compor um “fundo especial” (BELO HORIZONTE, 1955) – e que mais tarde, na década de 1990, viria a se tornar o Fundo Municipal de Habitação Popular.

Em 1956 foi aprovada a estrutura do DBP e atribuiu-se a ele a função de construir moradias para o reassentamento de famílias moradoras de favelas (BELO HORIZONTE, 1956). Entretanto, o órgão obteve resultados consistentes apenas nos primeiros meses de atuação, com a construção de dois conjuntos habitacionais para reassentar parte da população de duas favelas<sup>46</sup>. À época, as favelas belo-

---

e VERÍSSIMO, 2014).

<sup>46</sup> Trata-se da favela da Cerâmica, removida para a construção da Barragem Santa Lúcia, e da Vila dos Marmiteiros.

horizontinas possuíam cerca de 9.400 domicílios, que abrigavam mais de 36 mil pessoas (COSTA PINTO; VERÍSSIMO, 2014).

No âmbito das reformas de base nacionais, em 1963, os movimentos também passaram a reivindicar a urbanização de favelas e o reconhecimento do direito de posse. Promoveram-se assembleias, passeatas e as chamadas “ocupações da noite para o dia”, realizadas em terrenos particulares para denunciar imóveis sem uso em áreas infraestruturadas da capital – em grande parte de propriedade de uma única pessoa<sup>47</sup> (COSTA PINTO; VERÍSSIMO, 2014). Os movimentos chegaram a conseguir, dessa vez junto ao governo estadual, a elaboração do projeto de conjuntos para reassentamento de famílias moradoras de favelas e a assinatura de um decreto de desapropriação da área que receberia as obras, mas a ação foi interrompida pelo golpe de 1964 (GUIMARÃES, 1992).

Os vinte anos que se seguiram foram marcados pela truculenta atuação do poder público: as associações de favelas foram declaradas subversivas, com lideranças sendo presas e torturadas, e em 1971 oficializou-se no município a política de remoções com a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social (Chisbel). Durante os doze anos de existência (1971-1983), o órgão municipal realizou, muitas vezes de forma violenta e com insignificantes indenizações, o despejo de 43 mil pessoas<sup>48</sup>. A maior parte das ações foi com a finalidade de implantação e ampliação de sistema viário (COSTA PINTO e VERÍSSIMO, 2014).

No último quartel do século XX, seguindo o fluxo político do país, os movimentos de favelas de Belo Horizonte se reorganizaram, voltando a pressionar as autoridades pelo direito à moradia – em especial após as enchentes de 1979 e de 1982 (GUIMARÃES, 1992; FERNANDES, 1998). Destacava-se a atuação da Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH) – que, apesar do nome, representava também associações de

<sup>47</sup> De acordo com o jornal Binômio, citado por Costa Pinto e Veríssimo (2014), Antônio Luciano Pereira Filho possuía, à época, 50 mil lotes em Belo Horizonte.

<sup>48</sup> Guimarães (1992) e Jacinto (2004), citada por Bedê (2005). De acordo com as autoras, o valor das indenizações viabilizava apenas a instalação em outras favelas, uma vez que a Chisbel utilizava o sistema de indenização de benfeitoria.

moradores e de mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e objetivava unificar as reivindicações populares por moradia (BELO HORIZONTE, 2012).

Alguns programas pontuais marcaram o início da mudança de postura do poder público frente a questão habitacional, como o Programa de Desenvolvimento Comunitário (Prodecom), do governo estadual, que em Belo Horizonte envolveu ações inovadoras<sup>49</sup> de planejamento participativo, urbanização e regularização de favelas<sup>50</sup> e mutirões na realização das obras. A metodologia de intervenção do Prodecom era baseada em ações integradas e vinculadas a um plano urbanístico, o que anos mais tarde influenciaria a elaboração da política de habitação da capital: qualquer ação, mesmo que pontual, integraria um plano global para a área, enfatizando assim a necessidade de planejamento das ações (BEDÊ, 2005). Segundo Fernandes (1998, p.143), o Prodecom foi uma tentativa de “mostrar preocupação com temas sociais, mas sem uma intenção real de enfrentá-los”, e apesar de resultados positivos, foi alvo de críticas de clientelismo e cooptação de lideranças.

Em 1983, um ano antes da desativação do Prodecom e no contexto ideológico internacional de descentralização política<sup>51</sup>, o município de Belo Horizonte criou o Profavela, cuja efetivação ficou a cargo da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel)<sup>52</sup>, e o Setor Especial-4, que inseriu as favelas no mapa de zoneamento municipal. A intenção era a regularização urbanística desse tipo de

---

<sup>49</sup> De acordo com Bedê (2005, p.38-39), “os recursos eram repassados para [as associações de moradores] através de convênios e a equipe de técnicos do programa assessorava tecnicamente a comunidade”. Apesar de inovadora, a experiência “apresentou muitos problemas principalmente por falta de controle do governo estadual sobre a aplicação dos recursos”. Fernandes (1998, p.142) complementa, ressaltando que o programa “se tornou o objeto de uma luta política muito complexa envolvendo divergentes forças políticas progressistas”.

<sup>50</sup> Apesar de presentes no escopo do programa, as ações de regularização dos assentamentos e de titulação das propriedades tiveram pouquíssimos resultados: a primeira favela de Belo Horizonte cujos moradores receberam o título de propriedade foi a Vila Cemig, e isso só ocorreu em 1986, após a desativação do Prodecom (GUIMARÃES, 1992; FERNANDES, 1998).

<sup>51</sup> Sobre o processo de descentralização política, ver Bedê (2005).

<sup>52</sup> Atualmente denominada Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte.

assentamento, por meio de parâmetros e critérios específicos<sup>53</sup>. Estava oficialmente reconhecido o direito de permanência das pessoas moradoras de favelas e assentamentos precários.

É com essa proposta que, apesar do histórico comum com outras cidades brasileiras de negligência e remoções forçadas desde a sua construção, Belo Horizonte é considerada uma das pioneiras na elaboração de políticas de habitação de interesse social mais alinhadas com o propósito de reconhecimento do direito à moradia.

Por outro lado, as ações de provisão de novas moradias na capital nesse período, seja pela ação do governo estadual ou municipal, não mostraram grandes avanços. Apesar da implantação de vários conjuntos habitacionais, Bedê afirma que

Ao longo da década de 80 a atuação dos governos municipais nesse sentido alternou-se entre dois tipos de postura. O primeiro, de caráter populista, caracterizou-se pela produção de grandes assentamentos habitacionais em áreas públicas localizadas na periferia da cidade, dotados de infraestrutura incompleta e totalmente irregulares. A distribuição de lotes nesses “conjuntos habitacionais” se deu de forma clientelista e sua ocupação resultou num processo de “favelização” gradativa. O segundo tipo de postura era de omissão total, fundamentada no discurso de que a atuação do poder público na produção habitacional de interesse social pode resultar na atração de população do interior do estado (BEDÊ, 2005, p.40).

Foi somente na década seguinte que se viu surgir um novo capítulo, baseado nos ideais reformistas, na política habitacional belo-horizontina. O processo de instituição da Política Municipal de Habitação, por meio da qual estruturou-se a atuação do poder público municipal e demais atores para a implementação de programas habitacionais, foi peça chave nessa fase.

---

<sup>53</sup> A Lei nº 3.532/1983 criou o Profavela, cujo detalhamento foi feito dois anos depois por meio da Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985. Dois meses depois, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, Lei nº 4.034 (sancionada em 25 de março de 1985) referendava a inclusão do Setor Especial-4 no zoneamento municipal.

### 2.1.1 A instituição da Política Municipal de Habitação e as origens das Zeis vazias em Belo Horizonte

Na década de 1990 os movimentos populares por moradia de Belo Horizonte seguiram ativos, carregando a experiência que vivenciaram quando da participação do processo Constituinte e do primeiro projeto de lei de iniciativa popular enviado ao Congresso Nacional, em 1991, destinado à criação do sistema nacional de habitação<sup>54</sup>.

No âmbito local, a luta ganhava força com as novas atribuições do município na estrutura federativa dada pela nova Constituição, especialmente por ser o ente responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988).

A discussão sobre a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH) foi marcada por intensa mobilização social, e segundo Bedê (2005, p.78), a Câmara Municipal tornou-se “o espaço central do debate sobre a questão urbana no início da década de 90”.

Registrou-se no capítulo específico sobre a Política Urbana da LOMBH a necessária definição, no Plano Diretor, de áreas especiais para a implantação de programas habitacionais (BELO HORIZONTE, 1990, art. 190, III<sup>55</sup>). Complementarmente, no capítulo da Política Habitacional estabeleceu-se que tais áreas devem ser destinadas prioritariamente à população de baixa renda (BELO HORIZONTE, 1990, art. 2014, II): um indicativo da importância dada, ao menos na Lei Orgânica, ao planejamento da habitação de interesse social.

Instituiu-se também a exigência de que a inserção urbana das unidades habitacionais deve ser feita de forma integrada à cidade existente, bem como a

---

<sup>54</sup> O projeto de lei obteve aproximadamente 830 mil assinaturas, com grande participação da campanha mineira (BEDÊ, 2005). Acabou sendo substituído por um projeto de lei da Câmara dos Deputados, cuja tramitação teve fim em 2005 com a aprovação da Lei nº 11.124.

<sup>55</sup> A emenda nº 29 da Lei Orgânica, de 29/02/2016, alterou o artigo 190 e reenumerou os incisos que exemplificam os tipos de áreas especiais definidas pelo Plano Diretor. O texto citado, que menciona as áreas para implantação de programas habitacionais, originalmente constante do inciso V, foi reenumerado como inciso III.



obrigação de destinação orçamentária ao fundo de habitação (BELO HORIZONTE, 1990, art. 204, § 1º, § 2º; art. 206).

Em 1994, por meio da Lei nº 6.508, criou-se o Conselho Municipal de Habitação (CMH), garantindo espaço participativo na política habitacional do município, e, por meio de outros normativos, definiu-se a organização almejada para o sistema municipal de habitação<sup>56</sup>.

A política municipal de habitação foi oficializada por meio da Resolução nº II/1994 do Conselho Municipal de Habitação,

formulada [...] com ampla participação da representação do movimento popular, íntima vinculação com a política urbana e forte tendência de privilegiar os processos democráticos de gestão urbana, visando garantir o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade (URBEL, 2016, p.1).

O normativo definiu as diretrizes, linhas de atuação, programas, população beneficiária, formas de gestão e fontes de recursos da PMH. Em uma publicação da Urbel de 1996 afirmou-se que “todas as diretrizes que compõem [a política municipal de habitação, estabelecida pela Resolução nº II] têm como pano de fundo a reforma urbana, que introduz os conceitos de moradia digna e direito à cidade” (URBEL, 1996, citada por BEDÊ, 2005, p.93).

Bedê (2005, p.103) considera que a iniciativa belo-horizontina foi, se não a primeira, uma das primeiras no que se refere à formulação de uma política habitacional municipal “estruturada de forma articulada, organizada e coerente, com caráter abrangente e instituída no âmbito de um sistema institucional de gestão bem definido”. Segundo ela, as ações mais comuns até então eram apenas pontuais e desarticuladas no contexto da gestão municipal.

---

<sup>56</sup> O “fundo especial” instaurado em 1955 pela Lei nº 517 já tinha sido reformulado em janeiro de 1993 por meio da Lei nº 6.326, quando se tornou “Fundo Municipal de Habitação Popular (FMH)” e a Urbel foi definida como órgão responsável pela gestão da política habitacional. Com a criação do CMH e a definição das responsabilidades e vinculação entre esses elementos, acabou-se por instituir o Sistema Municipal de Habitação (BEDÊ, 2005).

No artigo 1º da Resolução nº II definiu-se o conceito norteador da política: a moradia deve estar “inserida no contexto urbano, provida de infraestrutura básica, [dos] serviços urbanos e [dos] equipamentos comunitários básicos” (CMH, 1994, art. 1º). Embora o normativo não estabeleça de forma clara o objetivo da PMH, considera-se aqui que ele está contido na primeira diretriz geral apresentada: “promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade” (CMH, 1994, art. 2º, I)<sup>57</sup>.

Foram criadas duas linhas principais de atuação: intervenção urbana em assentamentos precários e irregulares existentes e provisão de novas moradias de interesse social (CMH, 1994, art. 3º)<sup>58</sup>.

No que se refere a novas unidades, foco dessa dissertação, foram estipuladas cinco diretrizes: 1) uso preferencial de pequenas áreas vazias inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura básica e equipamentos comunitários; 2) empreendimentos preferencialmente compostos por no máximo 300 unidades; 3) utilização preferencial de áreas próximas à origem da demanda; 4) obrigação de entregar áreas e unidades regularizadas; 5) vinculação do parcelamento à tipologia da unidade habitacional (lotes individuais ou condomínios horizontais ou verticais).

Esses dispositivos denotam uma preocupação com aspectos essenciais à moradia, tais como a inserção na malha urbana e a segurança jurídica. Nota-se também a intenção de evitar, por meio de conjuntos de menor porte, a formação de guetos e bairros segregados.

Atualmente está definida como população beneficiária da PMH as famílias com renda até cinco salários mínimos, que não tenham sido contempladas por outro programa do Sistema Municipal de Habitação (SMH), que residam em Belo Horizonte há, pelo menos, cinco anos e que estejam organizadas em movimentos pela moradia (CMH, 1994, arts. 8º, 10º e 10-A). Em 2007 a resolução XIII do CMH

<sup>57</sup> Em documento mais recente da Urbel, afirma-se que a linha de atuação da PMH relativa a novas moradias de interesse social tem como principal objetivo “reduzir o déficit habitacional e ampliar a oferta de habitações para a população mais carente da cidade” (URBEL, 2016, p.6).

<sup>58</sup> Há uma terceira linha composta pelo apoio e assessoramento técnico (CMH, 1994, art. 6º).

ampliou o universo de atuação da PMH, que passou a também considerar como de interesse social o financiamento da produção de moradia voltada a famílias com renda de até seis salários mínimos<sup>59</sup>.

A política municipal de reserva de terras para a consecução da linha de atuação da PMH voltada à provisão de novas moradias de interesse social remonta à elaboração da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996, mas foi aprimorada no início da segunda década dos anos 2000, quando Belo Horizonte passou por um novo momento de rico planejamento urbano e habitacional. Esse percurso será explorado nos próximos itens deste capítulo.

### **2.1.2 Zeis vazias na legislação municipal da década de 1990**

Além da elaboração e oficialização da Política Municipal de Habitação, foi também em meados da década de 1990 que se discutiu e se aprovou um novo Plano Diretor e uma nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo<sup>60</sup> para o município, ambas discutidas e publicadas conjuntamente, em agosto de 1996.

O Plano Diretor trouxe uma série de dispositivos consoantes as demandas habitacionais e alinhados com os termos da Lei Orgânica de Belo Horizonte. Mencionam-se a garantia do “acesso à moradia, mediante a oferta disciplinada de solo urbano” (BELO HORIZONTE, 1996a, art. 4º, IV) e a inclusão, dentre as diretrizes da política habitacional: 1) da delimitação de “áreas para a implantação de programas habitacionais de interesse social” (BELO HORIZONTE, 1996a, art. 31, I) e 2) do incentivo, “por normas diferenciadas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, [para] implantação de programas habitacionais pela iniciativa privada”

---

<sup>59</sup> Há exceção para policiais civis ou militares, para os quais o normativo permite atendimento a famílias de até oito salários mínimos (CMH, 2007, art. 1º). Trata-se de excepcionalização estranha à atuação da política habitacional, uma vez que privilegia um cargo em detrimento do objetivo central, que é a redução das desigualdades refletidas na composição do déficit habitacional e das reais carências de moradia do município. No entanto, apesar da previsão legal, atualmente não há atendimento, pela PMH, a faixas acima de 6 salários mínimos. Ressalta-se que são comuns as tentativas de prevalecer o interesse de determinados grupos na questão habitacional, tanto em municípios quanto no âmbito federal.

<sup>60</sup> Leis nº 7.165/1996 e nº 7.166/1996, vigentes até hoje, com alterações ao longo dos anos – há dois Projetos de Lei em tramitação para sua substituição: PLs 1.749 e 1.750, ambos de 2015.

(BELO HORIZONTE, 1996a, art. 31, IX). Tais diretrizes são endossadas no capítulo específico sobre o zoneamento:

Art. 57 – Devem-se identificar áreas nas quais, por razões sociais, haja interesse público em ordenar a ocupação – por meio de urbanização e regularização fundiária – ou em implantar programas habitacionais de interesse social.

Parágrafo único – Nas áreas a que se refere o caput, devem ser estabelecidos critérios especiais para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo (BELO HORIZONTE, 1996a).

O artigo 57 do Plano Diretor (PD) dialogou, portanto, com a criação das Zonas de Especial Interesse Social (Zeis) pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPOUS) do município, Lei nº 7.166/96. Foi estabelecido no artigo 12 da versão original da LPOUS:

Art. 12 - São ZEISs as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, subdividindo-se nas seguintes categorias:

I - ZEISs-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana;

II - ZEISs-2, regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social;

III - ZEISs-3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social (BELO HORIZONTE, 1996b).

As Zeis-1 vieram substituir o Setor Especial 4 (SE-4), criado na década de 1980 pela Lei nº 3.532/1983, deixando a inovação para as Zeis-2 e para as Zeis-3. Segundo Bedê (2005), com as Zeis-2 esperava-se que a formação de uma reserva

fundiária e o estabelecimento de parâmetros urbanísticos específicos poderiam baratear a produção habitacional voltada à população de baixa renda. Já as Zeis-3 tinham como objetivo a regularização urbanística de conjuntos habitacionais irregulares e que na lei anterior não se enquadravam nos critérios para delimitação como SE-4 (BEDÊ, 2005).

Com as Zeis-2, Belo Horizonte entrou para o rol de municípios que na década de 1990 apostaram no zoneamento também como instrumento de reserva fundiária para habitação de interesse social. Por outro lado, eram apenas 15 polígonos, que se considerada a contiguidade, formavam cinco áreas, distribuídas em quatro das nove regiões administrativas e que totalizavam 0,01 km<sup>2</sup> – o que equivale a um percentual praticamente nulo do território municipal. Em 2000, por meio da Lei Municipal nº 8.137, foram criados mais 32 polígonos, com área mais de duas vezes maior que a dos 15 iniciais, mas que pouco alteraram a proporção em relação ao território municipal.

Os parâmetros urbanísticos específicos dessas zonas foram vinculados à aprovação de lei específica, o que só ocorreu quase 9 anos depois de sua criação, e apenas para áreas públicas, por meio da Lei nº 9.075/2005 (BELO HORIZONTE, 2005). Os resultados práticos das Zeis-2 foram a implantação de 3.555 unidades habitacionais durante a vigência do instrumento<sup>61</sup>: as primeiras concluídas em 1998-1999, no bairro Lagoa, regional Venda Nova, que totalizaram 453 unidades em tipologia horizontal; e as demais entre 2000 e 2011, sendo 100 em tipologia horizontal e o restante em edifícios verticais. A grande maioria foi implantada em áreas situadas próximas aos limites municipais.

---

<sup>61</sup> Informação extraída dos arquivos georreferenciados de conjuntos concluídos e de polígonos originais da Lei nº 7.166/1996 (SUPLAN, 199-?; PRODABEL, 2018?b). Embora as Zeis-2 tenham sido transformadas em Aeis-1 em 2010, considerou-se que os conjuntos concluídos até 2011 foram viabilizados sob a vigência do zoneamento instituído em 1996 – isso porque o banco de dados dos conjuntos só possui o ano de conclusão das obras, e não de aprovação do projeto edilício.

Figura 2.1: Conjunto Lagoa (bairro Lagoa, regional Venda Nova)



Fonte: Google Earth, outubro de 2015.

A década seguinte foi marcada por uma inflexão na política urbana e habitacional do país, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a definição de uma estrutura de gestão participativa em nível federal, com a instância máxima representada pela Conferência Nacional das Cidades. Observaram-se resultados tais como a alteração no quadro de escassez de investimentos na política urbana e habitacional. Os avanços na legislação federal, notadamente com a aprovação da Lei Federal nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como a criação, em 2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida, levaram a questão habitacional a um novo patamar, com reflexos diretos nos municípios. Foi também uma década de adequação das leis municipais frente ao normativo federal, especialmente o Estatuto da Cidade, de 2001.

## 2.2 AS ATUAIS ZEIS VAZIAS DE BELO HORIZONTE: AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL 1 (AEIS-1)

Em 2010, por meio da Lei Municipal nº 9.959, o Plano Diretor (PD) e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte (LPOUS) foram revisados pela primeira vez sob a vigência do Estatuto da Cidade<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> A primeira revisão foi feita por meio da Lei Municipal nº 8.137/2000, antes da sanção da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Nos novos termos legais, embora as Zeis-1 e as Zeis-3 tenham permanecido vigentes, as Zeis-2 foram revogadas e criou-se a figura das Áreas de Especial Interesse Social (Aeis), divididas em duas categorias:

Art. 145 - Áreas de Especial Interesse Social - AEISs - são áreas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social vinculados ao uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação.

§ 1º - As AEISs dividem-se em:

I - AEISs-1: destinadas à produção de moradias, compostas de áreas vazias, edificações existentes e edificações subutilizadas ou não utilizadas;

II - AEISs-2: destinadas à regularização fundiária e à legalização do tecido urbano, compostas por loteamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda (BELO HORIZONTE, 2010b).

As Aeis-1 vieram substituir as antigas Zeis-2, mas, diferentemente delas, são um sobrezoneamento<sup>63</sup>. Foram assim definidas para permitir maior agilidade na instituição de novas áreas: é possível fazê-lo por meio de decreto, em comum acordo com o proprietário, processo distinto do que ocorre com o zoneamento, que só pode ser delimitado por lei (BELO HORIZONTE, 1996b, artigos 111 e 91-F, §1º, II). Essa possibilidade também é embasada legalmente pelos termos do § 2º do Art. 145, em que estabeleceu-se: “as áreas vazias e as edificações subutilizadas ou não utilizadas compõem o cadastro de imóveis para a produção de novas moradias” (BELO HORIZONTE, 2010b).

Embora também previstas para uso em edificações subutilizadas e não utilizadas, o foco principal das Zeis vazias, atualmente, são os terrenos vazios e subutilizados e a marcação de conjuntos já produzidos voltados à HIS. Em Belo

---

<sup>63</sup> Em Belo Horizonte, a espécie sobrezoneamento adiciona regras, geralmente restritivas à ocupação e devido a alguma especificidade local (interesse ambiental, por exemplo), a determinadas regiões já situadas em algum zoneamento. Além das Aeis, há também as Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). Por se tratar de categoria de sobrezoneamento, a Lei Municipal nº 9.959/2010 também inseriu as Aeis no corpo da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município (Lei Municipal nº 7.166/96).

Horizonte, diversamente de outros lugares, as Zeis vazias não são temporárias: a delimitação permanece mesmo após a construção dos edifícios. Houve casos, inclusive, de conjuntos que não estavam inicialmente em Aeis-1 terem sido “inseridos no sobrezoneamento para compor a camada de Áreas de Interesse Social” (URBEL, 2017, p.2). A escolha pela marcação permanente justifica-se para fins de monitoramento e implantação de políticas sociais (BELO HORIZONTE, 2013a), que podem abranger aspectos como a isenção ou desconto em impostos e a implantação de infraestruturas complementares à habitação, como equipamentos públicos comunitários.

Além da possibilidade de gestão da produção realizada pela prefeitura, apreende-se, pela leitura da lei nº 9.959/2010, a intenção do legislador de proteger o uso habitacional de interesse social e evitar possíveis utilizações dos parâmetros especiais para edifícios não vinculados à HIS:

Art. 152 - A validade dos parâmetros urbanísticos relativos à AEIS-1 apenas se aplica para empreendimento habitacional de interesse social.

Parágrafo único - Na hipótese de o empreendimento habitacional ser demolido ou ter sua destinação alterada, as novas edificações deverão respeitar os parâmetros do zoneamento original (BELO HORIZONTE, 2010b, art. 152).

Verifica-se que a instituição das Aeis-1 reforçou a intenção de se adotar um instrumento de reserva fundiária para habitação de interesse social no município – e, dessa vez, ela veio acompanhada não só da sua delimitação, mas também da sua regulamentação. Ainda que essa regulamentação tenha ficado restrita às áreas vazias, deixando as edificações subutilizadas ou não utilizadas para regulamentação posterior, trata-se de real amadurecimento e evolução da política urbana e habitacional do município, que já havia conquistado importantes resultados quantitativos com as antigas Zeis-2<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Embora se considere que os resultados foram importantes, registra-se que, no período entre a instituição das Zeis-2 e a sua substituição pelas Aeis-1, a produção habitacional foi majoritariamente concluída fora do zoneamento especial. Também fora das Zeis-2 houve maior dispersão das unidades habitacionais no território municipal.



Foram descritos parâmetros urbanísticos diferenciados e mais flexíveis para o parcelamento, ocupação e uso do solo em Aeis-1, bem como critérios para novas demarcações. Esses critérios abrangem aspectos como a existência de infraestrutura adequada e equipamentos públicos comunitários; a “compatibilização e integração [...] às condições do entorno”; a preservação de atributos ambientais significativos; a segurança geológico-geotécnica; a exigência de que terrenos não tenham restrições à ocupação e à regularização (como faixas de domínio ou servidão); e uma relação custo-benefício “favorável” (BELO HORIZONTE, 2010b, art. 148).

Nota-se que a maioria dos critérios apresentados estabelece uma exigência de qualidade mínima do terreno para fins de uso habitacional de interesse social, sendo alguns relacionados também à preservação de atributos de interesse coletivo difuso (históricos ou ambientais).

Com relação aos instrumentos de política urbana vinculados às Aeis-1, são explicitamente mencionados o direito de preempção (BELO HORIZONTE, 1996b), o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (BELO HORIZONTE, 2010b). Embora todos tenham sido detalhados pela Lei nº 9.959/2010, a construção de HIS tem se viabilizado majoritariamente por meio de decreto de desapropriação comum ou, em terrenos privados, por meio do PMCMV. O entendimento é que a regularização dos demais instrumentos só será efetivada se aprovado o texto do Projeto de Lei (PL) nº 1.750/2015, em tramitação na Câmara dos Vereadores, que propõe a regulamentação dos instrumentos de política urbana no município.

A experiência de Belo Horizonte desde a instituição das Aeis-1, em 2010, tem mostrado alguns entraves relevantes. O primeiro deles refere-se à necessidade premente que surgiu de adequação da política municipal de habitação à nova lógica habitacional que dominou no país a partir de 2009, com a criação do PMCMV. Enquanto no município prevalecia, desde meados da década de 1990, uma política com foco na produção pública da habitação de interesse social, preferencialmente

em terrenos menores e dispersos pelo território municipal<sup>65</sup>, o novo programa federal inaugurava uma política de mercado com foco na produção privada, vinculada a terrenos maiores e à concentração das unidades habitacionais.

Apesar desse descompasso, o desenho feito para as Aeis-1 em 2010 considerou a adoção de estímulos ao uso misto e à diversidade de classes sociais em um mesmo empreendimento, chamados de “mix de produtos”. Além das vantagens em termos de cidade, uma proporção de usos e classes sociais que fosse viável econômica e financeiramente e atraísse a iniciativa privada poderia trazer novas frentes e possibilidades para a política habitacional. Mas, após alguns anos de vigência das Aeis-1, as experiências apontaram que o desenho adotado não se mostrou praticável, mesmo no contexto de PMCMV.

Apesar dos obstáculos na viabilização de arranjos que atendessem simultaneamente ao interesse econômico de empresários e ao interesse de moradia social, o marco legal instituído pela Lei nº 9.959/2010 demonstra os esforços municipais para promover avanços na política de planejamento e gestão dos vazios urbanos aliada às demandas habitacionais.

Nos anos seguintes, esses esforços também se materializaram na publicação das leis 10.628/2013 e 10.716/2014, resultado de mapeamentos e triagens de áreas vazias realizados no âmbito da elaboração dos Planos Diretores das Regiões Administrativas do município (PDRs). A primeira lei acrescentou áreas públicas às poligonais de Aeis-1 e disciplinou o parcelamento, a ocupação e o uso do solo em imóveis de propriedade pública; a segunda alterou dispositivos da Lei nº 9.959/2010 e delimitou mais uma grande quantidade de novas Aeis-1 em áreas particulares.

Desde a instituição das Zeis vazias no município, sob o nome de Zeis-2, na década de 1990, até a sua expansão como Aeis-1, na década de 2010, viu-se um

---

<sup>65</sup> A utilização de terrenos menores e dispersos pelo território integra as diretrizes da linha de atuação da Política Municipal de Habitação voltada à provisão de novas moradias de interesse social. Embora nesta dissertação não tenha sido avaliado o período de produção habitacional anterior a 2010, entre até 2009 essa linha de atuação parece ter sido mais efetiva fora das Zeis vazias.

aumento progressivo nas áreas delimitadas com a ferramenta, como pode ser visto na Tabela 2.1 e na Figura 2.2.

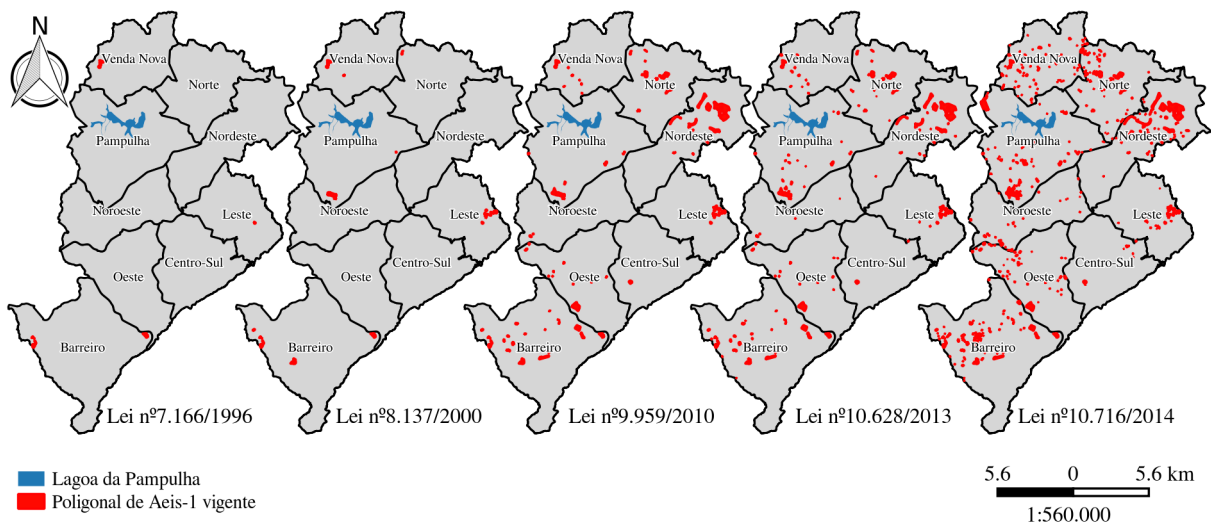
**Tabela 2.1: Origem das áreas atualmente delimitadas como Aeis-1 em Belo Horizonte**

Referência	Área (km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	Área (%)	Qtd poligonais	Qtd poligonais (%)
Lei nº 7.166/1996	0,2	5%	10	2%
Lei nº 8.137/2000	0,4	7%	12	2%
Lei nº 9.959/2010	2,5	51%	60	12%
Lei nº 10.628/2013	0,2	4%	52	10%
Lei nº 10.716/2014	1,7	33%	364	73%
Total	5,0	100%	498	100%

<sup>1</sup> A área foi calculada considerando-se a adequação da poligonal ao limite dos lotes aprovados e das glebas do município (URBEL, 2014?).

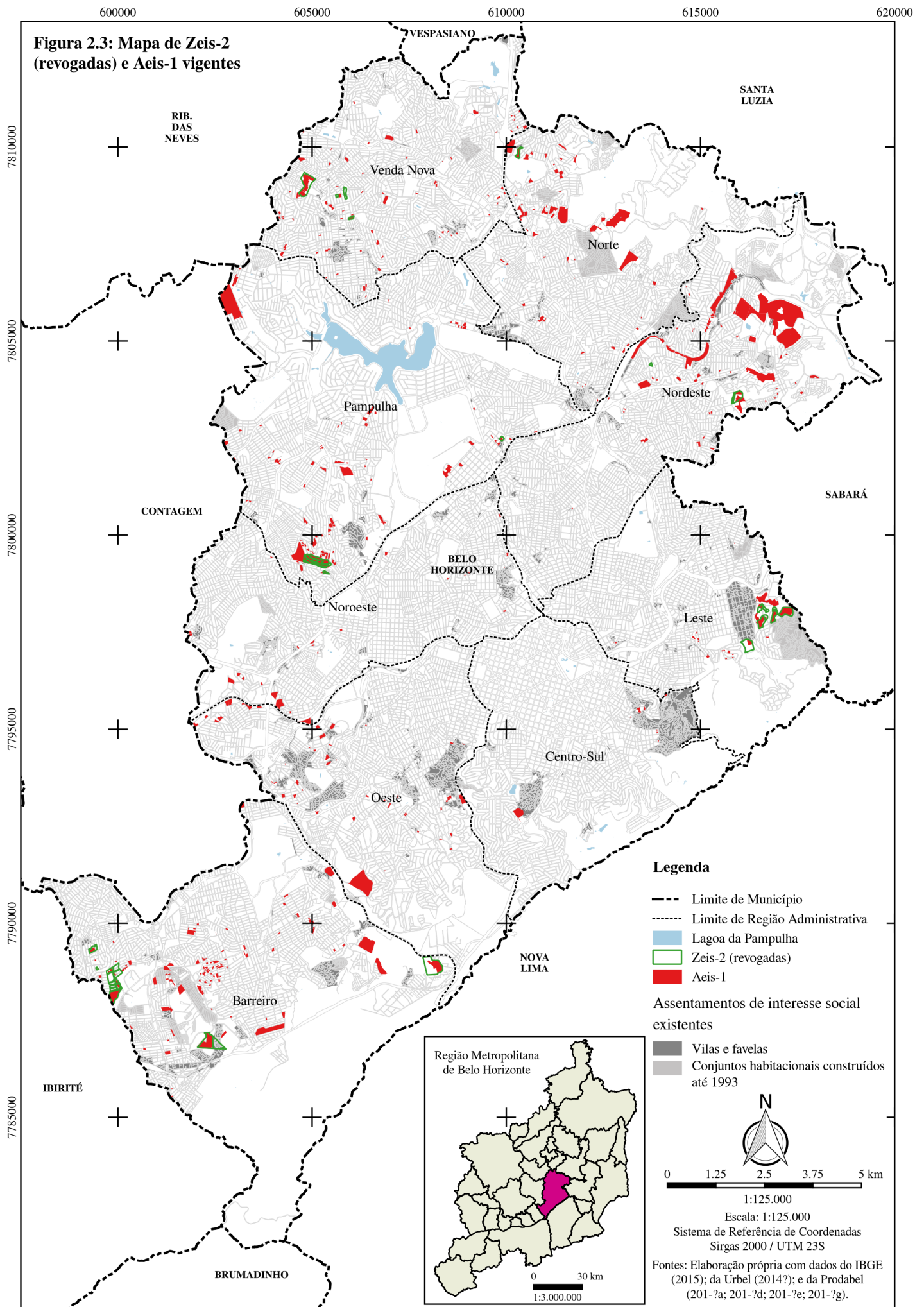
Fonte: Elaboração própria com base em BELO HORIZONTE (2013b; 2014) e em dados da Urbel (2014?) e da SUPLAN (199-?;2018?).

**Figura 2.2: Aeis-1 vigentes conforme o ano de instituição da poligonal (como Zeis-2 ou Aeis-1)**



Fonte: Elaboração própria com base em BELO HORIZONTE (2013b; 2014) e em dados da Urbel (2014?) e da SUPLAN (199-?;2018?).

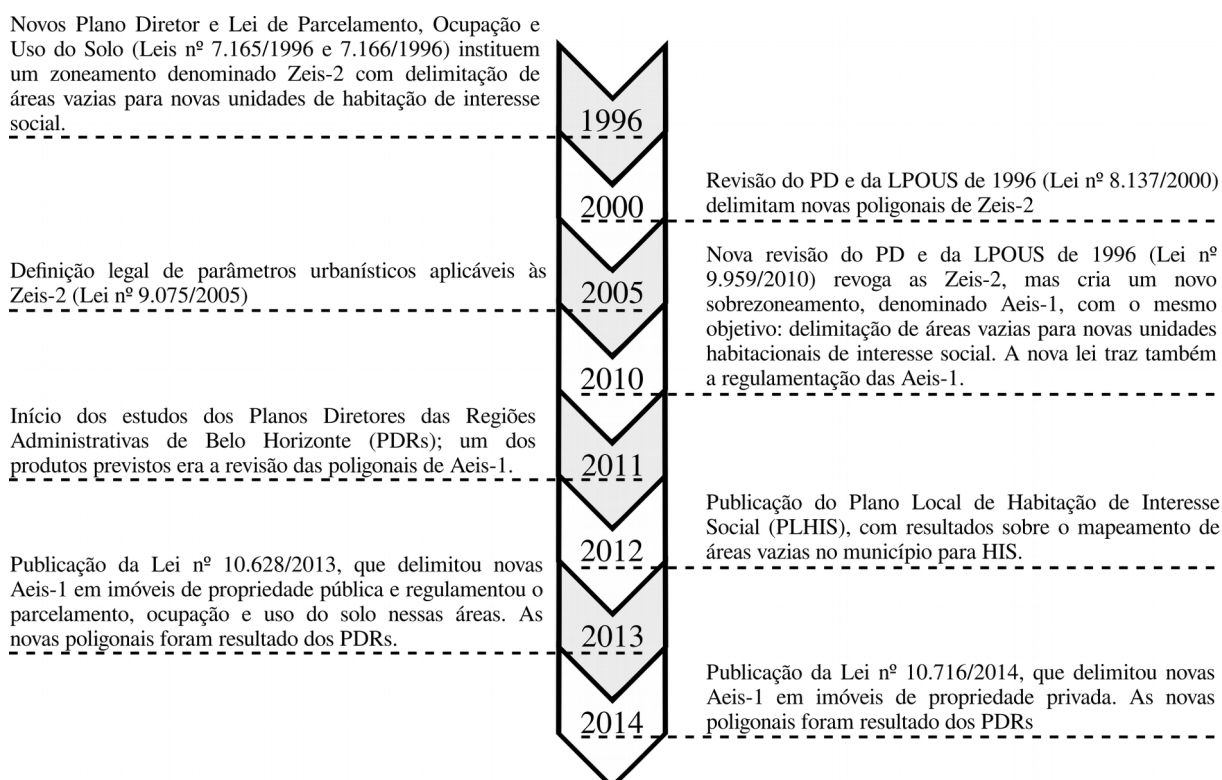
A Figura 2.3 apresenta a sobreposição das Zeis-2, já revogadas, às Aeis-1, atualmente vigentes, permitindo visualizar quais poligonais foram mantidas no banco de terras do município e quais foram excluídas ao longo do tempo.



Atualmente estão demarcados 5 km<sup>2</sup> de Aeis-1, o equivalente a 1,5% da área municipal (331,2 km<sup>2</sup>). É importante observar que esses números não refletem todo o potencial construtivo, pois devem ser considerados descontos necessários em caso de áreas ainda não parceladas e descontos relativos às áreas já ocupadas demarcadas como Aeis-1 (inclusive as antigas Zeis-2)<sup>66</sup>.

O percurso da política municipal de reserva de terras para habitação de interesse social é sintetizado na Figura 2.4, e o Quadro 2.1 traz um resumo dos aspectos da Política Municipal de Habitação e das Áreas de Especial Interesse Social 1 (Aeis-1) de Belo Horizonte.

**Figura 2.4: Linha do tempo das Zeis vazias em Belo Horizonte**



Fonte: Elaboração própria.

<sup>66</sup> No Capítulo 3 será apresentada uma estimativa da capacidade de produção de HIS nas Aeis-1 vigentes.

**Quadro 2.1: Destaques da Política Municipal de Habitação e das Aeis-1**

Aspecto	Previsão na legislação municipal
Aeis-1 demarcadas	1,5% do território municipal
Objetivo da PMH	Promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade
Definição de Habitação (PMH)	Moradia inserida no contexto urbano, provida de infraestrutura básica, serviços urbanos e equipamentos comunitários básicos
Definição de HIS	<u>Resolução XIII CMH</u> : famílias com renda até 6 SM.
Percentual mínimo destinado à HIS em Aeis-1	<u>Glebas (parcelamentos e desmembramentos)</u> : 70% obrigatoriamente destinado à HIS, já descontadas as áreas a serem transferidas ao município. Nos outros 30% é permitida livre comercialização, dos quais 1/3 deve ser não residencial (art. 157-A da Lei nº 9.959) <u>Unidades habitacionais</u> : 70% até 3 salários mínimos; 30% acima de 3 e até 6 salários mínimos. Não são computados o percentual do lote para o qual há permissão de livre comercialização. (Lei nº 8.137/2000, anexo XIV) <sup>1</sup>
Instrumentos associados às Aeis-1	Direito de preempção; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.
Regulamentação dos instrumentos associados às Aeis-1	Detalhados em 2010 por meio da Lei nº 9.959, que inseriu os dispositivos na LPOUS, mas regulamentação aguarda aprovação do substitutivo ao PL 1.750/2015, enviado em junho/2018 à Câmara Municipal.

*Fontes: Elaboração própria com base em Belo Horizonte (1996b; 2000; 2010; 2014).*

Nos próximos itens serão apresentadas, brevemente, as metodologias adotadas pela prefeitura de Belo Horizonte no início da década de 2010 para a identificação de áreas vazias que pudessem ser demarcadas como Aeis-1. Esses trabalhos foram realizados primeiramente no âmbito do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), mas receberam novos mapeamentos e triagem quando da elaboração dos Planos Diretores das Regiões Administrativas de Belo Horizonte (PDRs). Os PDRs foram a base para a instituição de novas poligonais em 2013 e em 2014, bem como para as discussões no âmbito da Conferência Municipal de Política Urbana, que resultaram no Projeto de Lei nº 1.749/2015<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Além das poligonais definidas nas Leis nº 10.628/2013 e 10.716/2014, os PDRs embasaram os debates que culminaram na proposta de revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município (Projetos de Lei nº 1.749/2015 e 1.750/2015).

### 2.2.1 Delimitação de áreas vazias para provisão habitacional: critérios adotados no PLHIS e nos Planos Diretores Regionais

Embora as Aeis-1 sejam “compostas de áreas vazias, edificações existentes e edificações subutilizadas ou não utilizadas” (BELO HORIZONTE, 2010b, art. 145, § 1º, I), e ainda que “as áreas vazias e as edificações subutilizadas ou não utilizadas [componham] o cadastro de imóveis para a produção de novas moradias” (BELO HORIZONTE, 2010b, art. 145, § 2º), a identificação dessas categorias de edifícios parece ser um entrave no município: no PLHIS foi feita uma estimativa do número de domicílios vagos que poderiam ser voltados à população com renda familiar de até seis salários mínimos, utilizando como base dados de domicílios vagos levantados no Censo 2010 – que indicaram a existência de 65.505 domicílios nessa situação (IBGE, 2011b). Tratou-se de uma estimativa geral, sem identificação de quais imóveis seriam alvo de políticas públicas e aplicação de instrumentos de indução à ocupação e desestímulo à especulação imobiliária – tais como ocupação e utilização compulsórias e IPTU progressivo no tempo.

Já nos Planos Diretores Regionais houve uma tentativa de identificação desses imóveis, mas sem resultados concretos. No Relatório específico de revisão das Áreas de Especial Interesse Social do Plano Diretor da Regional Administrativa Venda Nova o método utilizado foi assim descrito:

buscou-se identificar imóveis nessas condições através de informações da própria [administração] regional, em entrevistas com técnicos de diversos setores, e dos participantes nas oficinas públicas, além de observação visual em trabalhos de campo. Não houve, entretanto, nenhuma indicação ou identificação por parte da equipe (BELO HORIZONTE, 2013a).

Apesar de possuir um cadastro técnico multifinalitário consolidado, isso provavelmente se deve pela dificuldade de integração das informações entre os distintos órgãos públicos, concessionárias e prestadoras de serviços públicos que atuam no município. Em função disso, os recortes e análises feitos nos próximos itens limitaram-se aos terrenos vazios.

### 2.2.1.1 Identificação de áreas vazias no âmbito do PLHIS

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Belo Horizonte foi publicado em 2010<sup>68</sup>, e em seu texto adotou-se um discurso alinhado com os ideais da Reforma Urbana. Na publicação, as Aeis e as Zeis são explicitadas como os principais instrumentos da Política Municipal de Habitação (BELO HORIZONTE, 2012).

O PLHIS possui um capítulo específico com o resultado do levantamento das áreas vazias potenciais para a oferta de HIS. Elas são compostas pelas seguintes categorias: glebas vazias, loteamentos pouco ocupados e lotes vagos dispersos.

Na metodologia adotada pela Prefeitura de Belo Horizonte foram excluídas as áreas situadas em zoneamento de proteção ambiental ou de grandes equipamentos (considerados incompatíveis com habitação de interesse social) e situadas em áreas cujo valor do solo era considerado inviável para a produção de HIS, com base em planta genérica de valores. No caso de glebas e loteamentos, também foram excluídas pela equipe técnica responsável pelo estudo as áreas inadequadas à ocupação, seja por declividade excessiva (acima de 47%), por potencial ocorrência de inundações ou por incidência de faixas de domínio de rodovias e ferrovias, de áreas de proteção permanente ou de projetos viários. Após a triagem, a equipe identificou um total de 31,7 km<sup>2</sup> de áreas vazias passíveis de destinação para habitação de interesse social, equivalentes a 9,6% da área do município e que possibilitariam a edificação de mais de 400 mil unidades habitacionais (BELO HORIZONTE, 2012).

Como se vê na Tabela 2.2, segundo os cálculos apresentados no PLHIS, apenas as subcategorias de glebas vazias e loteamentos pouco ocupados já seriam suficientes para suprir a demanda habitacional do município, inclusive se considerada a expansão demográfica até 2030, que no documento foi estimada em 87.934 unidades (BELO HORIZONTE, 2012).

---

<sup>68</sup> Houve revisões no texto, reveladas por dados datados de 2012.



**Tabela 2.2: Potencial de ocupação das áreas vazias e domicílios vagos para habitação de interesse social conforme o PLHIS**

Categoria	Subcategoria	Nº máximo de unidades
Áreas vazias	Glebas vazias e loteamentos pouco ocupados	115.586
	Lotes vagos dispersos	235.190
Total de áreas vazias		350.776

*Fonte: Adaptado de Belo Horizonte (2012).*

### 2.2.1.2 Revisão das Aeis-1 nos Planos Diretores das Regiões Administrativas de Belo Horizonte e no Projeto de Lei nº 1.749/2015

Em finais de 2011 teve início a elaboração de planos diretores para cada uma das nove regiões administrativas de Belo Horizonte. Esses planos subsidiariam as discussões da IV Conferência Municipal de Política Urbana<sup>69</sup>, realizada em 2014. A intenção era produzir um documento de apoio à elaboração do novo Plano Diretor, incluindo o aperfeiçoamento das propostas de utilização dos instrumentos constantes do Estatuto da Cidade.

A revisão das manchas das Áreas de Especial Interesse Social 1 (Aeis-1) definidas na Lei nº 9.959/2010 foi objeto de um produto específico desses Planos. Essa revisão abrangeu glebas (áreas não parceladas) e lotes ou conjuntos de lotes vazios e subutilizados. Partindo das bases de lotes vagos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de 2011 e de áreas vazias levantadas no âmbito do PLHIS em 2010, a revisão, triagem e demarcação de novos polígonos para Aeis-1 considerou uma série de atributos e critérios, destacando-se, com base em Belo Horizonte (2013a) e em Bicalho (2015):

1. Demarcação restrita a glebas ou lotes e conjunto de lotes contíguos com área mínima de 1.200m<sup>2</sup>, definida com base na “experiência da Urbel quanto à viabilidade de implantação de conjuntos destinados à baixa renda” (BELO HORIZONTE, 2013a);

<sup>69</sup> As Conferências Municipais de Política Urbana estão previstas desde a publicação original do Plano Diretor Municipal, Lei nº 7.165/96, com periodicidade quadrienal, e sua convocação é feita pelo Conselho Municipal de Política Urbana (Compur).

2. Definição de áreas subutilizadas como aquelas cuja área edificada fosse inferior a 15% da área total do lote (à exceção de galpões e zoneamentos em que há exigência legal de maior permeabilidade do solo: Zonas de Preservação Ambiental - ZPAM - e de Proteção 1 – ZP-1);
3. Exclusão de áreas:
  1. coincidentes com projetos de edifícios aprovados pelo órgão responsável pela regulação urbana da prefeitura, ou seja, já comprometidos com edificação, ainda que prevista;
  2. em que verificou-se, por análise visual e georreferenciada de imagem aérea, a presença de edifícios (ainda que a informação na base do IPTU fosse de lote vago e que não houvesse projeto aprovado).
  3. coincidentes com áreas destinadas a outros usos (inclusive áreas verdes) nos projetos de parcelamento elaborados pelo órgão responsável da prefeitura ou em projetos aprovados no Orçamento Participativo;
  4. coincidentes com projetos previstos, tais como o Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos de Belo Horizonte (Drenurbs) e projetos viários prioritários;
  5. coincidentes com áreas não edificáveis, incompatíveis com a ocupação, tais como faixas de domínio de rodovias, ferrovias, adutoras e linhas de transmissão;
  6. com determinadas condições físico-ambientais consideradas impeditivas à ocupação (declividade acentuada, acima de 47%, alto potencial de risco geológico e áreas de preservação permanente) e que ocupassem mais de 40% da área total. Foram mantidas “áreas ou lotes com alta relevância ambiental [quando] a parcela não classificada como de alta relevância tinha área maior ou igual a 1.200m<sup>2</sup>” (BELO HORIZONTE, 2013a);
  7. coincidentes com áreas e zoneamentos restritivos em função de atributos ambientais: Zona de Preservação Ambiental (ZPAM) e áreas verdes protegidas localizadas em outros zoneamentos, como algumas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs);

8. coincidentes com zoneamentos de usos considerados incompatíveis (Zonas de Grandes Equipamentos-ZE);
  9. coincidentes com Zonas de Especial Interesse Social;
4. Comparação e complementação com áreas indicadas pela Urbel como objeto de decretos de utilidade pública para a implantação de conjuntos habitacionais.

O primeiro destaque a ser feito é o fato de essa triagem feita pela prefeitura ter partido do cadastro de todas as áreas vazias do município, sem qualquer distinção. Somente depois procedeu-se à seleção no sentido de delimitar as áreas mais adequadas à habitação de interesse social, desde que não conflitantes com outros projetos municipais.

Além disso, diante dos critérios elencados, nota-se uma preocupação da equipe técnica da Prefeitura em garantir a eficácia dos termos da Lei nº 9.959/2010 que definiram condições para a demarcação de Aeis-1. Nota-se também uma preocupação com a qualificação do termo “áreas vazias”, que não se limitou à ausência de edifício, mas também à ausência de utilização.

Além disso, a informação sobre a propriedade imobiliária (se pública ou privada) foi analisada e mantida na base de dados. Segundo Bicalho (2015), a maior parte dos terrenos identificados eram de propriedade privada e situava-se quase que integralmente em áreas com valor de mercado acima do considerado adequado pela Prefeitura para fins de habitação de interesse social<sup>70</sup>. A decisão, à época, foi manter a integralidade dos terrenos como proposta de Aeis-1, independentemente da propriedade e do valor de mercado da área em que estavam situados.

No âmbito das discussões técnicas, as equipes identificaram ainda um significativo número de manchas que mesclavam relevantes atributos ambientais – concentrados em até 40% da mancha – e áreas passíveis de edificação. Como forma de superar a dicotomia habitação de interesse social e preservação de

---

<sup>70</sup> O valor definido como adequado, segundo Bicalho (2015), era de R\$ 350,00, em valores de 2011, e era aferido por meio da planta genérica de valores baseada no Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI de 2011.

atributos ambientais, foi proposta a subdivisão em duas categorias: Aeis-1 e Aeis-1 Ambiental. Essa proposta foi incluída no art. 206, Capítulo V do Projeto de Lei nº 1.749/2015, atualmente em tramitação na Câmara dos Vereadores:

Art. 206: Áreas especiais de interesse social – Aeis – são aquelas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, com predominância do uso habitacional, conforme diretrizes da PMH.

§ 1º As Aeis dividem-se em:

I – Aeis-1: áreas destinadas à produção de EHIS [empreendimento habitacional de interesse social], compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas;

II – Aeis-1 de Interesse Ambiental: áreas subutilizadas, desocupadas ou predominantemente desocupadas, dotadas de elementos ambientais relevantes, nas quais é possível a compatibilização entre a proteção de atributos naturais e paisagísticos, a geração de espaços públicos de lazer, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a produção de EHIS;

III - Aeis-2: loteamentos passíveis de regularização fundiária nos termos da legislação federal, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda que se enquadre nos critérios de atendimento da PMH (BELO HORIZONTE, 2015).

Nota-se o exercício realizado pela Prefeitura no sentido de buscar áreas adequadas à habitação e integradas com outras funções e aspectos da cidade, especialmente de convivência com recursos ambientais. Notam-se também avanços tais como a superação de aspectos geralmente tidos como restritivos à habitação de interesse social, mas questionáveis, como o valor do solo.

As propostas construídas nos Planos Diretores Regionais acabaram por resultar na aprovação das Leis 10.628/2013 e 10.716/2014, o que não impediu novas discussões no âmbito da IV Conferência Municipal de Política Urbana. A Tabela 2.3 traz os quantitativos e áreas de polígonos existentes na legislação vigente, nos Planos Diretores Regionais e no Projeto de Lei (PL) nº 1.749/2015. De

acordo com informações da Prefeitura de Belo Horizonte, as mudanças entre a proposta original apresentada na IV Conferência Municipal de Política Urbana e o PL nº 1.749/2015 se deram em função de dois aspectos principais: inclusão e exclusão de manchas em função de propostas dos delegados ou por meio de emendas populares incorporadas no substitutivo (VARGAS, 2018). Além desses aspectos, a aprovação de projetos posteriormente às discussões também resultou na exclusão de algumas propostas no texto final PL nº 1.749/2015<sup>71</sup>.

Na comparação apresentada na Tabela 2.3, optou-se aqui por somar as áreas das Aeis-1 e das Aeis-1 Ambientais, já que na legislação em vigor ainda não há essa distinção<sup>72</sup>, e mesmo sabendo que o potencial construtivo é diferente em cada uma. Interessante notar o aumento da área total delimitada como Aeis-1 entre os PDRs e o PL, ainda que a quantidade de manchas tenha reduzido.

**Tabela 2.3: Aeis-1 no planejamento urbano de Belo Horizonte**

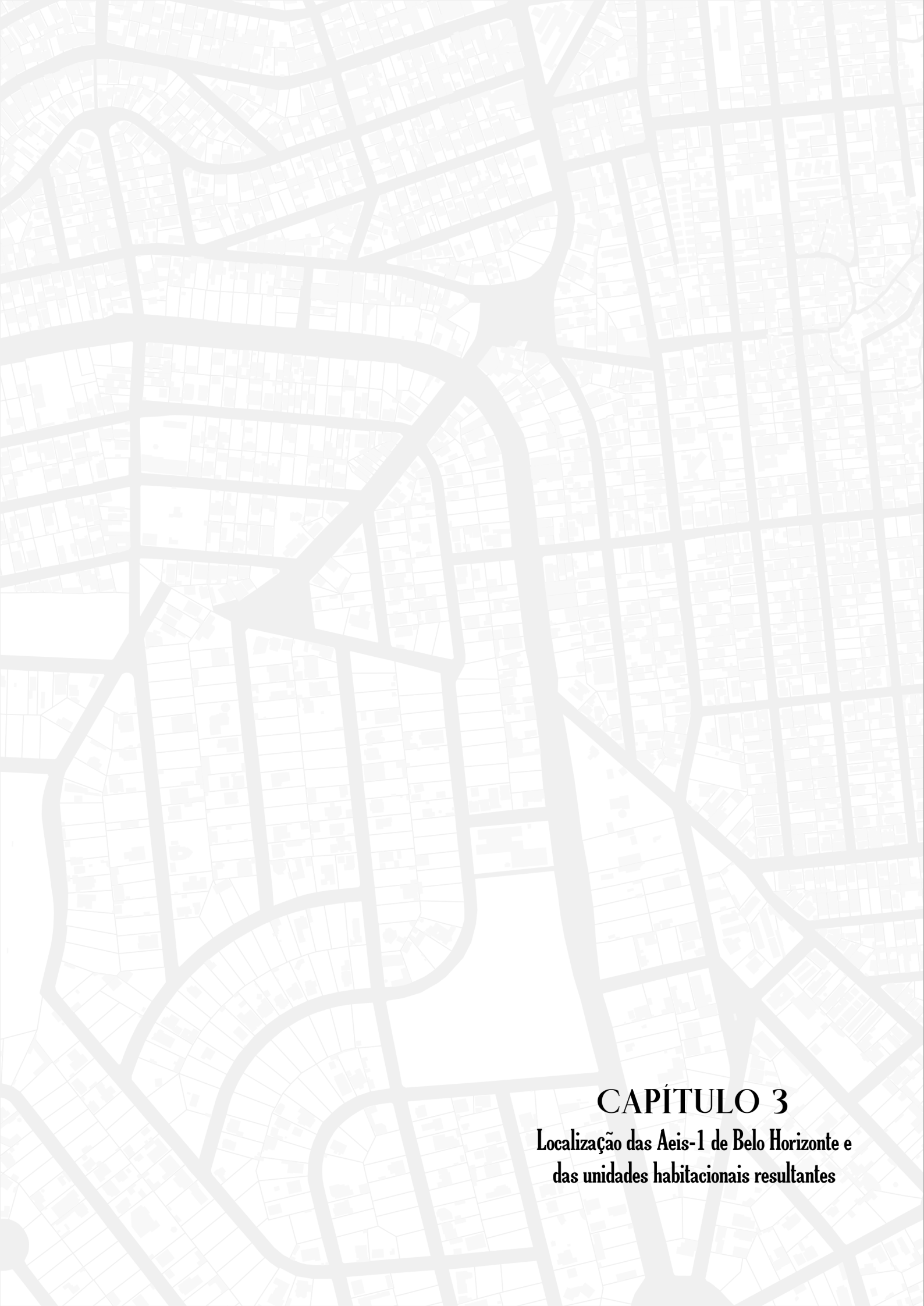
Documento	Qtd	Área (km <sup>2</sup> )	Área do município (km <sup>2</sup> )	% em relação à área do município
Legislação vigente (Aeis-1) – área bruta <sup>1</sup>	493	5,41	331,2	1,6%
PLHIS (áreas líquidas)	Não informado	31,71		9,6%
PDR (Aeis-1) – área bruta	445	3,71		1,1%
PDR (Aeis-1 Ambiental) – área bruta	21	1,67		0,5%
Total PDR – área bruta	466	5,38		1,6%
PL 1.749 (Aeis-1) – área bruta	390	2,39		0,7%
PL 1.749 (Aeis-1 Ambiental) – área bruta	45	3,75		1,1%
Total PL 1.749 – área bruta	441	6,14		1,9%

<sup>1</sup> Para efeito de comparação com os demais estudos, a área das atuais Aeis-1 informada nesta tabela não considera o ajuste das poligonais aos limites de lotes e quadras. Por isso a diferença na área (5,41km<sup>2</sup>, e não 5,0km<sup>2</sup> como apresentado anteriormente) e de percentual do território municipal (1,6%, e não 1,5%).

*Fonte: Elaboração própria com base em dados de Belo Horizonte (2010b; 2012); IBGE (2016b); Suplan (201-a;201-b;2015?a; 2015?b).*

<sup>71</sup> As informações foram obtidas antes do envio do substitutivo à Câmara dos Vereadores, em junho/2018.

<sup>72</sup> Essa decisão embasou-se também na constatação de que para algumas Aeis-1 vigentes está sendo proposta, no PL nº 1.749/2015, a reclassificação como Aeis-1 Ambientais.



**CAPÍTULO 3**  
**Localização das Aéis-1 de Belo Horizonte e**  
**das unidades habitacionais resultantes**

## CAPÍTULO 3 | LOCALIZAÇÃO DAS AEIS-1 DE BELO HORIZONTE E DAS UNIDADES HABITACIONAIS RESULTANTES

Este capítulo contém o núcleo empírico da pesquisa realizada e está dividido em duas seções principais. Inicialmente serão apresentados os aspectos metodológicos do estudo, abrangendo a descrição das etapas adotadas para avaliação das atuais Zeis vazias de Belo Horizonte (Aeis-1) e o detalhamento das categorias de análise utilizadas. A segunda seção é dedicada à exposição dos resultados obtidos na pesquisa e às reflexões decorrentes.

### 3.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Apesar da longa trajetória de previsão legal de áreas vazias para a provisão habitacional em Belo Horizonte, esta pesquisa se restringiu à análise da política municipal de reserva fundiária após a Lei Municipal nº 9.959/2010, que instituiu e regulamentou as Aeis-1 já sob a vigência do Estatuto da Cidade. Embora tenha substituído as Zeis-2, o novo sobrezoneamento<sup>73</sup> incorporou suas poligonais (conforme ilustrado anteriormente na Figura 2.3, p.100), inclusive nos casos de áreas já edificadas com conjuntos de interesse social<sup>74</sup>.

Neste estudo buscou-se avaliar o alcance, por meio das Aeis-1, do objetivo principal da PMH: promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade (CMH, 1994, art. 2º, I), considerando-se que moradia, nos termos da Resolução nº II da CMH, é aquela “inserida no contexto urbano, dotada de

---

<sup>73</sup> Conforme explicado no Capítulo 2, o sobrezoneamento adiciona regras, geralmente restritivas à ocupação e devido a alguma especificidade local (interesse ambiental ou social, por exemplo). No caso das Aeis, apesar da restrição de usos, há a flexibilidade de parâmetros de ocupação.

<sup>74</sup> Conforme apresentado no Capítulo 2, a manutenção ou delimitação de Aeis-1 em conjuntos existentes é feita para monitoramento, gestão e implantação de políticas sociais, como descontos ou isenção de impostos – o que também pode ser feito nos demais zoneamentos voltados à habitação de interesse social (Zeis-1 e Zeis-3). A marcação pode ser útil também para a implantação de melhorias urbanísticas e sociais.

infraestrutura básica, serviços urbanos e equipamentos comunitários básicos” (CMH, 1994, art. 1º).

Retomam-se aqui as reflexões registradas no Capítulo 1 sobre a relação entre habitação, segregação socioespacial e localização – sendo a localização dotada de atributos que lhe conferem vantagens e importâncias relativas na cidade. Retomam-se também as duas características essenciais que fazem das Zeis vazias uma aposta, também discutidas no capítulo inicial da dissertação: flexibilidade de parâmetros e demarcação de áreas vazias bem localizadas voltadas à habitação social – viabilizando, assim, lugares bem servidos de infraestrutura, serviços e vida urbana para a habitação de interesse social.

Para a definição da metodologia de pesquisa adotada, partiu-se do entendimento que a provisão de moradia enquanto habitação digna está associada à sua inserção em localizações adequadas no tecido urbano, e essa inserção está, necessariamente, vinculada a ações que possibilitem desvios nos processos de segregação socioespacial – tais como uma criteriosa e diversa demarcação de Aeis-1 no território e a viabilização de provisão habitacional em suas poligonais, bem como a criação de condições para convivência entre classes sociais e para o acesso à cidade. Os próximos itens apresentam e detalham as etapas e categorias de análise adotadas neste estudo.

### **3.1.1 Etapas de análise e amostragem empírica**

Para avaliar os alcances da política habitacional de Belo Horizonte por meio da utilização das Aeis-1, buscou-se estudar os atributos de localização das Aeis-1 de Belo Horizonte e relacioná-los aos resultados obtidos com as unidades habitacionais inseridas nas suas poligonais. Para isso, adotou-se uma metodologia de análise temporal, que contempla duas etapas da adoção do instrumento pelo município:

#### **1) Etapa 1 - Demarcação das poligonais de Aeis-1:**

Consistiu na análise da localização das 493 poligonais de Aeis-1, instituídas pelas leis municipais nº 9.959/2010, nº 10.628/2013 e nº 10.716/2014.



Por meio desta etapa, pretendeu-se verificar, para além dos critérios adotados pelo município para a demarcação de Aeis-1, discutidos no Capítulo 2, a dimensão da segregação socioespacial contida já na etapa inicial de planejamento do instrumento, ou seja, contida na estratégia política de demarcação adotada pela prefeitura. Pretendeu-se, afinal, verificar se os terrenos delimitados como Aeis-1 estão restritos a localizações menos garantidas com serviços, equipamentos e facilidades e, por isso mesmo, menos disputadas – em geral mais acessíveis à população de baixa renda –, ou se também foram previstas poligonais em localizações melhores.

Para permitir cálculos de áreas mais fiéis à realidade<sup>75</sup>, essas poligonais foram primeiramente adequadas aos limites de lotes aprovados e de glebas (PRODABEL, 2018?d).

## 2) Etapa 2 - Implantação das unidades habitacionais concluídas dentro e fora de Aeis-1:

Consistiu na análise da localização de todas as 9.277 unidades habitacionais de interesse social distribuídas nos 115 conjuntos concluídos entre 2012 e 2017 em Belo Horizonte, independentemente de estarem em Aeis-1.

A etapa 2 foi analisada para testar a hipótese de que as Aeis-1 são importantes para os propósitos da política habitacional, em que pesem as dificuldades e limitações em sua implementação, discutidas no Capítulo 1. Pretendeu-se verificar os resultados da estratégia política adotada na etapa 1, comparando a produção de habitação de interesse social dentro e fora das Aeis-1. Essa avaliação permitiu averiguar se a ferramenta tem, de fato, possibilitado desvios no processo de segregação socioespacial, viabilizando a promoção do direito à moradia naquilo que diz respeito à localização da habitação e ao acesso a serviços públicos comunitários.

O recorte temporal foi definido em função do ano de instituição e regulamentação das Aeis-1 no município (2010) e das características dos dados obtidos junto à Prefeitura:

- a) Foram disponibilizadas duas bases de conjuntos habitacionais, uma pela Urbel e outra pela Prodabel, mas com atributos semelhantes que indicam pertencer a um mesmo banco de dados. Ambas compreendem todo o período da PMH, de 1994 até 2017:

---

<sup>75</sup> Como há grande variação nas dimensões das poligonais, as análises foram realizadas com base nas áreas, e não na quantidade de poligonais. Entretanto, as machas de Aeis-1 constantes dos arquivos disponibilizados pela prefeitura extrapolam limites de lotes e de quarteirões, incidindo também em vias públicas, por exemplo. Essas características acabam distorcendo os dados de área, o que é minimizado com a adequação aos limites de lotes e glebas.

- i) Base obtida junto à Urbel (2017?b): contém apenas os conjuntos habitacionais de interesse social já concluídos situados em Aeis-1;
  - ii) Base obtida junto à Prodabel (2018?b): contém todos os conjuntos habitacionais de interesse social do município, concluídos ou não, dentro e fora de Aeis-1.
- b) Segundo informações da Urbel, alguns conjuntos foram incluídos no sobrezoneamento Aeis-1 mesmo não tendo sido aprovados sob seus parâmetros (URBEL, 2017), para fins de monitoramento e aplicação de políticas sociais. Trata-se de informação não sistematizada pela empresa, e portanto não foi possível excluir, diferenciar ou quantificar com exatidão esses conjuntos da amostra – até porque as bases de dados de conjuntos não contêm o ano de aprovação do projeto, o zoneamento ou parâmetros urbanísticos utilizados. Reconhece-se que esse fato impõe uma limitação à avaliação, mas considera-se que não a inviabiliza nem constrange os resultados obtidos. Ainda assim, buscando reduzir a relativização dos resultados em função da ausência dessa informação, só foram considerados inseridos em Aeis-1 aqueles conjuntos concluídos a partir do segundo ano subsequente à instituição da poligonal onde está situado: em poligonais instituídas em 2010, foram considerados inseridos em Aeis-1 apenas conjuntos concluídos a partir de 2012; em poligonais instituídas em 2013, apenas conjuntos concluídos a partir de 2015; e em poligonais instituídas em 2014, apenas conjuntos concluídos a partir de 2016.

### 3.1.2 Categorias de análise

Para a análise da localização das duas etapas de implementação das Aeis-1 de Belo Horizonte foram selecionados dois aspectos centrais da segregação socioespacial urbana: a distribuição territorial das classes sociais e a qualidade da localização no que se refere ao acesso à cidade. Definiu-se, a partir desses aspectos, duas categorias de análise principais: rendimento médio domiciliar e índice de qualidade de vida urbana.

Além delas, foram utilizadas mais três categorias complementares: o zoneamento, a situação de ocupação das poligonais e o acesso a equipamentos públicos comunitários. O zoneamento e o acesso a equipamentos agregam informações e detalhamentos à análise de segregação socioespacial e do acesso à cidade, e a situação de ocupação das poligonais auxilia na compreensão do alcance

das Aeis-1 naquilo que toca a capacidade de cobertura do déficit de habitação do município.

Todas as análises foram viabilizadas pelo uso de técnicas de geoprocessamento, que permitem o lançamento, o cruzamento, a avaliação e o processamento de dados espacializados. Ressalta-se que a geotecnologia tem sido cada vez mais difundida entre os gestores urbanos como um instrumento capaz de auxiliar a elaboração e a avaliação de políticas públicas voltadas às cidades e suas dimensões, naturalmente intrincadas ao espaço e à localização. Justifica-se, assim, escolha por utilizá-la para a análise proposta, já que suas possibilidades são especialmente válidas para a habitação social e para a discussão que se pretendeu fazer sobre as Zeis vazias. Utilizou-se para isso, o software livre de geoprocessamento Quantum Gis (QGis), que possibilitou a sobreposição e o cruzamento de informações com base na localização dos aspectos estudados.

Complementarmente às etapas e categorias de análise adotadas, também foram obtidas informações por meio de entrevistas curtas sobre as Aeis-1, realizadas por telefone, com duas servidoras da prefeitura que atuam ou atuaram na área de habitação de interesse social e de aprimoramento da ferramenta Aeis-1.

O Quadro 3.1 sintetiza as etapas, as categorias e os métodos de análise adotados, cujo detalhamento é apresentado na sequência.

Quadro 3.1: Etapas, categorias e métodos de análise adotados

Etapa	Categorias de análise		Justificativa	Método
Localização das Aeis-1  Preparação da etapa 1: adequação das poligonais aos limites de glebas e de lotes aprovados do município.	Principais	Renda média mensal domiciliar	Análise da localização / segregação socioespacial por classes sociais	1) Sobreposição das Aeis-1 vigentes à renda média domiciliar por setor censitário; 2) lançamento das informações no banco de dados das poligonais para sistematização e análise.
		Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)	Análise da localização / segregação socioespacial por acesso à cidade	1) Sobreposição das Aeis-1 vigentes ao IQVU; 2) lançamento das informações no banco de dados das poligonais para sistematização e análise.
	Complementares	Zoneamento vigente	Análise da localização / segregação socioespacial pela legislação urbana	1) Sobreposição das Aeis-1 ao zoneamento vigente; 2) lançamento das informações no banco de dados das poligonais para sistematização e análise.
		Situação da ocupação da poligonal	Capacidade de atendimento do déficit por meio das Aeis-1	1) Análise visual e qualitativa realizada em ortofoto de 2015 com apoio de arquivo representativo da projeção dos edifícios (PRODABEL, 2018); 2) lançamento das informações de ocupação no banco de dados das poligonais para sistematização e análise; 3) cálculo da área das poligonais segundo a tipologia (gleba ou lote aprovado) para estimativa da capacidade de produção habitacional.
Localização e inserção urbana das unidades habitacionais  Preparação da etapa 2: distinção dos conjuntos situados dentro ou fora das poligonais de Aeis-1, observando o ano de instituição da poligonal e o ano de conclusão da obra.	Principais	Renda média mensal domiciliar	Análise da localização / segregação socioespacial por classes sociais	1) Sobreposição dos conjuntos habitacionais à renda média domiciliar por setor censitário; 2) lançamento das informações no banco de dados dos conjuntos para sistematização e análise.
		Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)	Análise da localização / segregação socioespacial por acesso à cidade	1) Sobreposição dos conjuntos habitacionais ao IQVU; 2) lançamento das informações no banco de dados dos conjuntos para sistematização e análise.
	Complementares	Zoneamento vigente	Análise da localização / segregação socioespacial pela legislação urbana	1) Sobreposição dos conjuntos habitacionais ao zoneamento vigente; 2) lançamento das informações no banco de dados dos conjuntos para sistematização e análise.
		Acesso a equipamentos públicos comunitários	Análise da localização / segregação socioespacial por acesso à cidade	1) Criação de curvas isócronas por meio do complemento OpenRouteService; 2) quantificação dos equipamentos acessíveis a partir de cada conjunto habitacional estudado, conforme critérios de tempo de deslocamento máximo definidos em publicação do Ministério das Cidades; 3) lançamento das informações em banco de dados para sistematização e análise.

Fonte: Elaboração própria.

### *3.1.2.1 Categorias de análise principais*

#### *3.1.2.1.1 Rendimento médio domiciliar*

Os dados de rendimento médio domiciliar utilizados têm como fonte o Censo de 2010, que embora desatualizados, abrangem todos os domicílios, e por isso podem ser espacializados e compor a análise pretendida. A espacialização desses dados permite visualizar se há regiões gerais onde se concentram cada faixa de renda da população do município, enquanto a sobreposição das poligonais de Aeis-1 e dos conjuntos de interesse social analisados permite verificar se a ferramenta acentua essa distribuição ou permite desvios nesse processo.

Às tabelas vinculadas aos polígonos das Aeis-1 e dos conjuntos estudados foram adicionadas colunas com dados da renda média domiciliar do setor censitário em que se situam para posterior sistematização e análise.

#### *3.1.2.1.2 Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)*

O índice de qualidade de vida (IQVU) é um dos principais indicadores de planejamento de Belo Horizonte. Foi desenvolvido entre 1993 e 1996 e consiste em um índice robusto, composto por duas séries: a Série Histórica, com 33 indicadores, e a Nova Série, com 36 indicadores<sup>76</sup>. Como base territorial são adotadas as Unidades de Planejamento (UP) municipais, subdivisões das regiões administrativas criadas quando da elaboração do Plano Diretor municipal, aprovado em 1996.

---

<sup>76</sup> Segundo Ribeiro (2008), o IQVU possui algumas limitações, especialmente relacionadas à dificuldade em ser reproduzido em outros municípios e à representação em unidades fragmentadas. Como o objetivo aqui é avaliar apenas Belo Horizonte, a primeira restrição não se aplica. No que se refere à segunda restrição, de fato, a agregação de informações resulta em certa perda de informação, uma vez que a qualidade de vida urbana não será a mesma em pontos distintos de uma mesma UP. Apesar das críticas, o autor afirma que trata-se de um bom índice de aproximação da realidade urbana – o que deve-se, especialmente, à grande quantidade de variáveis e à forma de tratamento espacial. Além disso, nesta dissertação tentou-se superar, em alguma medida, a limitação imposta pela agregação de informações utilizando a categoria de análise complementar “acesso a equipamentos públicos comunitários”.

O índice permite a hierarquização das UPs em uma escala de 0 a 1, e deve ser lido de forma positiva: quanto maior o valor, melhores as condições de vida urbana daquele território (SMOBI, 2015).

Como não há a intenção de avaliar a evolução dos índices, adotaram-se aqui os últimos resultados da nova série, que são de 2014 (SMPL, 2015?). Nela são considerados os seguintes indicadores:

- Abastecimento (hiper e supermercados; mercearias e similares);
- Cultura (distribuição de equipamentos culturais; livrarias e papelarias; locadoras; bancas de revista);
- Educação (percentual de alunos matriculados na educação infantil; percentual de alunos matriculados no ensino fundamental; índice de aproveitamento no ensino fundamental; percentual de alunos matriculados no ensino médio; índice de aproveitamento no ensino médio);
- Esporte (quadras, campos, academias a céu aberto, academias da cidade e outros equipamentos);
- Habitação (área residencial adequada; padrão de acabamento);
- Infraestrutura urbana (índice de salubridade ambiental; fornecimento de energia elétrica; pavimentação de vias; número de veículos de transporte coletivo; intervalo das linhas por UP);
- Meio ambiente (tranquilidade sonora; ausência de coletivos poluidores; área verde por habitante);
- Saúde (centros de saúde; outros equipamentos de assistência médica; equipamentos odontológicos; ausência de anos potenciais de vida perdidos);
- Serviços urbanos (agências bancárias; postos de gasolina; farmácias; correios; espaços públicos para inclusão digital; telefones públicos); e
- Segurança urbana (ausência de crimes contra a pessoa; ausência de crimes contra o patrimônio; ausência de acidentes de trânsito).

O IQVU médio municipal em 2014 era de 0,671 (SMOBI, 2015), e sua sobreposição aos dados do Censo 2010 mostra uma relação direta entre a qualidade de vida e a renda média domiciliar (Tabela 3.1) – evidenciando as classes que vencem a disputa por melhores localizações.

Tabela 3.1: Índice de Qualidade de Vida Urbana X Renda média domiciliar de Belo Horizonte

IQVU	Renda média domiciliar (salários mínimos)
Até 0,5	3,06
Entre 0,5 e 0,6	3,09
Entre 0,6 a 0,671 (média municipal)	4,02
Entre 0,671 (média municipal) e 0,7	7,41
Entre 0,7 e 0,8	12,01
Acima de 0,8	10,42

Fonte: Elaboração própria.

A espacialização do IQVU permite visualizar quais regiões do município possibilitam mais acesso à cidade. A sobreposição das poligonais de Aeis-1 e dos conjuntos de interesse social analisados ao mapa do IQVU permite verificar se a ferramenta tem possibilitado que classes sociais de baixa renda também acessem as melhores localizações.

Para cada polígono das Aeis-1 e dos conjuntos avaliados foi lançado, em tabela de atributos vinculada à feição georreferenciada, o valor do IQVU da Unidade de Planejamento em que está situado, permitindo posterior sistematização e análise da informação.

### 3.1.2.2 Categorias de análise complementares

#### 3.1.2.2.1 Zoneamento

Em vista do importante papel da legislação urbana na configuração da cidade, optou-se por avaliá-la como uma categoria complementar de análise da segregação socioespacial. No Capítulo 1 discutiu-se o papel do zoneamento e a histórica vinculação entre parâmetros que conferem melhor qualidade urbana a determinados locais, quase sempre só ocupados pelas elites.

O fato das Aeis-1 de Belo Horizonte – cuja flexibilidade de parâmetros permite tipologias construtivas que dialogam com a produção habitacional voltada à população de baixa renda – terem sido desenhadas como um sobrezoneamento permite verificar se as zonas predominantemente ocupadas por população de alta renda também foram objeto de demarcação de poligonais e de construção de habitação de interesse social.

De acordo com a Lei Municipal nº 7.166/1996, o zoneamento de Belo Horizonte é dividido em oito categorias:

- Zona de Preservação Ambiental (ZPAM): onde há características ambientais relevantes e, portanto, devem ser voltadas à preservação e recuperação de ecossistemas;
- Zona de Proteção (ZP): onde privilegia-se a baixa densidade e maior taxa de permeabilidade em função de patrimônio ambiental, histórico, cultural, arqueológico ou paisagístico. É subdividida em três categorias, sendo que a ZP-1 é a mais restritiva, onde a ocupação só é permitida sob condições específicas, e a ZP-3 permite maior aproveitamento do terreno: no que se refere ao coeficiente de aproveitamento, a ZP-3 assemelha-se à ZAP (embora a quota de terreno por unidade habitacional seja mais restritiva);
- Zona de Adensamento Restrito (ZAR): onde a ocupação é desestimulada em função de deficiências ou saturação na infraestrutura viária ou de saneamento, bem como em função de condições topográficas. É subdividida em duas categorias, sendo a ZAR-2 mais permissiva por permitir menor quota de terreno por unidade habitacional;
- Zona Adensada (ZA): regiões onde o adensamento deve ser contido. São áreas situadas no entorno do principal centro de comércio e serviços de Belo Horizonte;
- Zona de Adensamento Preferencial (ZAP): onde as condições favoráveis de infraestrutura e topografia permitem que ocorra adensamento;
- Zona Central (ZC): delimitada em centros de polarização regional, municipal ou metropolitana, onde são permitidos coeficientes de aproveitamento maiores. Está delimitada em três bairros: Barreiro, Venda Nova e Centro;
- Zona de Especial Interesse Social (ZEIS): onde há interesse em promover programas habitacionais de interesse social; caracterizada por permitir parâmetros flexíveis. São delimitadas em vilas e favelas (Zeis-1) e em conjuntos construídos pelo poder público antes da instituição da PMH (Zeis-3);



- Zona de Grandes Equipamentos (ZE): voltadas a usos com relevância estratégica ou especial, não sendo permitido o uso residencial; cada polígono conta com parâmetros urbanísticos específicos.

Os parâmetros urbanísticos de cada zona são apresentados no Quadro 3.2.

**Quadro 3.2: Parâmetros urbanísticos do zoneamento vigente de Belo Horizonte**

Zonamento	Coefficiente de aproveitamento básico (CAb)	Coefficiente de aproveitamento máximo (CAm)	Quota de terreno por unidade habitacional (m <sup>2</sup> /un)	Permeabilidade	Taxa de ocupação	
ZPAM	0,05	0,05	-	95%	0,02	
ZP-1	0,3	0,3	2.500	70%	0,2	
ZP-2	1,0	1,0	1.000	30%	0,5	
ZP-3	1,5	1,8	200	30%	0,5	
ZAR-1	1,0	1,3	180	10% (>=360m <sup>2</sup> ) 20% (>360m <sup>2</sup> )	-	
ZAR-2	1,0	1,3	45		-	
ZA	1,4	1,8	40		-	
ZAP	1,5	2,0	40		-	
ZCBA	1,8	2,3	25		-	
ZCVN	1,8	2,3	25		-	
ZCBH	2,7	3,4	20		-	
ZHIP	2,7	3,4	08		-	
ZE	Específico por ZE	8,0	-		-	
ZEIS	Sujeito a parâmetros específicos					

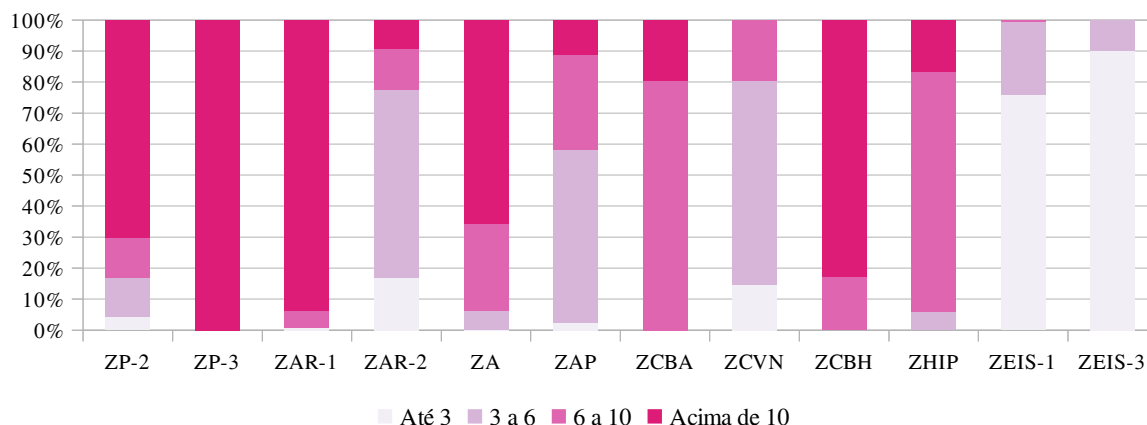
*Fonte: Adaptado de Belo Horizonte (1996a; 1996b).*

Para cada poligonal de Aeis-1 e de conjunto analisado foi lançada, em tabela de atributos vinculada ao dado georreferenciado, a informação da zona em que está situada. Esse procedimento permitiu posterior sistematização e análise das informações.

Com o objetivo de construir uma base comparativa para as avaliações pretendidas, foi feito o levantamento do rendimento médio domiciliar predominante em cada zoneamento em 2010. Adotou-se como unidade territorial o setor censitário de 2010 e atribuiu-se a cada setor o zoneamento predominante, de maior extensão. Foram desconsideradas a ZPAM, a ZE e a ZP-1, as duas primeiras por serem vinculadas ao uso não residencial, e a ZPAM e a ZP-1 pela significativa restrição à

ocupação em função da relevância ambiental, o que poderia gerar distorções nas informações<sup>77</sup>.

**Gráfico 3.1: Zoneamento de Belo Horizonte por faixa de renda domiciliar (2010)**



Nota: os zoneamentos estão apresentados na ordem do mais restritivo (ZP-2) ao mais permissivo (ZHIP) à ocupação. As Zeis possuem parâmetros específicos.

*Fonte: Elaboração própria.*

Nota-se que os zoneamentos mais restritivos – ZP-2, ZP-3 e ZAR-1 – são predominantemente ocupados por população com renda acima de 10 salários mínimos. O mesmo ocorre na ZCBH e na ZA: a primeira, apesar de possuir parâmetros mais flexíveis, é, ao lado da ZHIP, a região mais bem servida de serviços, comércio e emprego da capital; a segunda faz uma espécie de colar na ZCBH, e, portanto, possui acesso facilitado ao centro. É simbólica a expressiva presença da população com renda até 3 salários mínimos nas Zeis.

#### 3.1.2.2.2 Situação da ocupação dos polígonos de Aeis-1

Essa categoria, específica para a etapa 1, foi proposta como forma de verificar quais áreas demarcadas como Aeis-1 encontram-se ocupadas. Parte-se da informação, apresentada no Capítulo 2, de que as atuais manchas correspondem a um pequeno percentual do território municipal, e podem ser insuficientes para cobrir a demanda habitacional de interesse social do município – a situação é pior se

<sup>77</sup> Especialmente nos casos em que a ZP-1 ocupa a maior parte do setor censitário e, portanto, os dados de renda se concentram no zoneamento de menor extensão do setor.

consideradas as áreas já ocupadas. Pretendeu-se verificar o potencial de provimento de novas HIS, sob os parâmetros especiais das Aeis-1, nas poligonais que permanecem vazias.

A análise teve como principal obstáculo o fato de grande parte dos polígonos não coincidir com os lotes legalmente aprovados no município, inclusive abrangendo vias já implantadas. Portanto, o primeiro trabalho foi adequar as manchas de Aeis-1 aos lotes constantes do Cadastro de Parcelamento (CP)<sup>78</sup> do município e, quando inexistentes, aos limites de quadras e lotes do Cadastro Técnico Municipal (CTM).

Por meio de interpretação visual e qualitativa, todos os lotes aprovados cuja metade ou mais da área está incluída em poligonal de Aeis-1 foram classificados integralmente como inseridos em Aeis-1. Nos demais casos, foram atribuídos os limites do Cadastro Técnico Municipal (CTM) e a classificação de gleba.

Procedeu-se então à análise, também visual e qualitativa, da ocupação desses terrenos, com base em fotografia aérea ortorretificada disponibilizada remotamente pela Prodabel (2015) e em arquivo georreferenciado com a projeção das edificações em 2015 (PRODABEL, 2018)<sup>79</sup>. Foram estabelecidas três classes:

- Ocupada: glebas ou lotes com mais de 15% de ocupação aparente, seja por edifícios regulares ou irregulares. Esse percentual foi utilizado na metodologia de revisão das Aeis-1 no âmbito dos PDRs, e é uma simplificação do que está atualmente definido no Plano Diretor de Belo Horizonte para conceituar imóvel subutilizado para fins de aplicação do instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (BELO HORIZONTE, 1996a)<sup>80</sup>. Os terrenos que aparentemente abrigam atividades que demandam área livre (tais como oficinas, Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes - URPVs e garagens de ônibus urbanos) foram considerados ocupados.

---

<sup>78</sup> Segundo informações da Prodabel, o arquivo georreferenciado com os limites de lotes aprovados é constantemente atualizado pelo órgão responsável. Dessa forma, o arquivo utilizado data de 12 de junho de 2018.

<sup>79</sup> O arquivo de projeção dos edifícios (SGS, 2015?) é resultado da fotointerpretação realizada na Prefeitura, com base na mesma fotografia ortorretificada disponibilizada para acesso remoto.

<sup>80</sup> No Plano Diretor, imóvel subutilizado é “o lote com área total edificada inferior ao aproveitamento mínimo deste, definido pela fórmula ‘Área do lote X Coeficiente de Aproveitamento Básico X 0,15” (BELO HORIZONTE, 1996a, art. 74-D, II). Para simplificar essa aferição, atribuiu-se um coeficiente unitário para todos os terrenos.

- Subocupada: glebas ou lotes com até 15% de ocupação aparente;
- Vazia: glebas ou lotes sem ocupação ou utilização aparente.

Durante a avaliação da imagem aérea, os tipos de ocupação foram sendo lançados em tabela de atributos vinculada às poligonais das Aeis-1 para posterior sistematização e análise.

Em seguida, foi estimada a capacidade de produção habitacional utilizando a metodologia adotada no PLHIS, porém com adaptações que consideraram os dispositivos da Lei nº 9.959/2010 que estabeleceram novos parâmetros urbanísticos para as Aeis-1. Para as glebas, foram descontados 35% da área, relativos à implantação de vias e transferências ao município, e para glebas e lotes foram descontados ainda 30% relativos à possibilidade de implantação de usos não residenciais. A área restante foi multiplicada por uma média do coeficiente de aproveitamento (CA) permitido em Aeis-1 (2,3)<sup>81</sup>. Posteriormente, adotou-se a área média informada no PLHIS para apartamentos de 2 quartos (48,75m<sup>2</sup>) e 3 quartos (58,75m<sup>2</sup>), considerando que a produção habitacional geralmente resulta em 70% das UHs com 2 quartos e 30% com 3 quartos.

Apesar da adoção do CA de 2,3 para o cálculo, edifícios que utilizam coeficientes de aproveitamento mais altos são também mais verticais, demandando o uso de elevador e, em alguns casos, a adoção de garagens subterrâneas para atender à exigência legal de quantidade de vagas de estacionamento de carros. Embora essa tipologia seja considerada uma recente possibilidade em empreendimentos habitacionais de interesse social no município<sup>82</sup>, trata-se de fator polêmico e ainda não incorporado pelo mercado, tanto em função do encarecimento quanto das dificuldades de manutenção pelos moradores.

---

<sup>81</sup> Há possibilidade de utilização dos seguintes valores de CA, conforme as opções de projeto adotadas pelo empreendedor: 2,8; 2,5 e 1,7. O valor depende da ocupação da mancha de Aeis-1 e da destinação de parcela do edifício ao uso não residencial (BELO HORIZONTE, 2000, Anexo XIV).

<sup>82</sup> A Urbel tem recebido algumas propostas, ainda em fase de estudos e portanto ainda não viabilizadas, de tipologia vertical que utiliza coeficientes mais altos permitidos pelas Aeis-1. São propostas vinculadas à faixa intermediária do Programa Minha Casa, Minha Vida chamada "Faixa 1,5", criada em 2016 pelo governo federal.

### 3.1.2.2.3 Acesso a equipamentos públicos comunitários

Apesar do Índice de Qualidade de Vida Urbana contemplar o acesso a equipamentos públicos, procurou-se refinar essas informações com base em aspectos considerados relevantes para o Ministério das Cidades no que se refere à inserção urbana: adotaram-se parâmetros extraídos do Caderno 2 da publicação *Minha Casa + Sustentável* (BRASIL, 2017b). Trata-se de coleção que apresenta

informações técnicas complementares ao conjunto de leis, portarias e demais normativos do Programa [Minha Casa, Minha Vida] com o objetivo de contribuir para melhor qualificação da inserção urbana e sustentabilidade do projeto dos empreendimentos habitacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

#### No Caderno 2

são apresentados parâmetros referenciais de inserção urbana baseados no acesso a equipamentos comunitários públicos e a serviços complementares à habitação. Distância e tempo de deslocamento máximos em relação ao empreendimento habitacional proposto são sugeridos com base na frequência de uso destes equipamentos e serviços pelos futuros moradores. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

Significa dizer que há um conjunto de parâmetros referenciais que são considerados adequados pelo poder público federal para a promoção do direito à moradia, e, portanto, podem ser aplicados também em empreendimentos já implantados. Essa categoria foi adotada, portanto, apenas para a análise da etapa 2 de implementação das Aeis-1, até porque acredita-se que não é necessário garantir acesso a equipamentos em momento anterior à construção da habitação, desde que ele seja assegurado quando as famílias se mudarem para as unidades.

Não se pretendeu fazer uma análise exaustiva que contemplasse todos parâmetros propostos no caderno, tanto em função da complexidade de informações necessárias, quanto pelo acesso restrito a determinados dados. O foco foi dado aos equipamentos públicos comunitários, conforme destaques no Quadro 3.3, que resume os parâmetros apresentados na publicação e utilizados nesta pesquisa.

Quadro 3.3: Parâmetros de avaliação da inserção urbana

Aspectos de inserção urbana	Código do Parâmetro Referencial	Adotado na análise dos conjuntos de BH?	Parâmetros	Critério para município do G3 – alternativa A	Critério para município do G3 – alternativa B
Acesso viário empreendimento/ entorno	PR01	Não	Geometria das vias de acesso ao empreendimento	Conforme especificações mínimas MCMV	Não se aplica
	PR02		Trânsito de pedestres	Conforme especificações mínimas MCMV	Não se aplica
	PR03		Trânsito de bicicletas	Presença de ciclovias, ciclofaixas ou adoção de limite máximo de 30km/h	Não se aplica
	PR04		Conexões do empreendimento com o entorno	Condições confortáveis e seguras de circulação de pedestres e bicicletas, sendo desejável adotar seções viárias nas especificações mínimas MCMV	Não se aplica
Acesso ao transporte público coletivo	PR05	Sim	Proximidade de embarque	Distância máxima de 500m até pontos de embarque e desembarque / 1 km até estações ou terminais de transporte público coletivo de média e alta capacidade	Não se aplica
	PR06	Adaptado	Diversidade de opções de transporte	Três ou mais itinerários diferentes (podendo ser por integração física e tarifária)	Não se aplica
	PR07	Não	Frequência de opções de transporte	Ao menos um dos itinerários com intervalo máximo de 15 minutos nos horários de pico e oferta garantida nos horários de entrepico	Não se aplica
	PR08	Não	Disponibilização de informações	Todos os pontos e estações devem possuir gratuitamente itinerário, horários, tarifas e modos de interação com outros modais	Não se aplica

Aspectos de inserção urbana	Código do Parâmetro Referencial	Adotado na análise dos conjuntos de BH?	Parâmetros	Critério para município do G3 – alternativa A	Critério para município do G3 – alternativa B
<b>Parâmetros avaliados com base em distância / tempo de deslocamento</b>				<b>Distância máxima</b>	<b>Tempo máximo utilizando transporte público</b>
Acesso a atividades de lazer, cultura e esporte	PR09	Sim	Atividades de lazer e cultura	1,0 km (10 a 15 minutos de caminhada)	Não disponível
	PR10	Sim	Práticas esportivas	1,4 km (15 a 20 minutos de caminhada)	Não disponível
Acesso a estabelecimentos de comércio e serviços	PR11	Não	Estabelecimentos de uso cotidiano	Ao menos dois tipos diferentes de estabelecimento a uma distância máxima de 1 km (10 a 15 minutos de caminhada)	Não disponível
	PR12	Não	Equipamentos de uso eventual	Ao menos dois tipos diferentes a uma distância máxima de 1,4 km (15 a 20 minutos de caminhada)	Ao menos quatro tipos acessíveis a um tempo máximo de 20 minutos
Acesso a equipamentos públicos comunitários	PR13	Sim	Escolas públicas de educação infantil (0-5 anos)	1,0 km (10 a 15 minutos de caminhada)	Não disponível
	PR14	Sim	Escolas públicas de ensino fundamental (6-14 anos)	1,4 km (15 a 20 minutos de caminhada)	20 minutos
	PR15	Sim	Equipamentos de proteção social básica (CRAS)	2,0 km (20 a 25 minutos de caminhada)	25 minutos
	PR16	Sim	Equipamentos de saúde básica (UBS)	2,4 km (25 a 30 minutos de caminhada)	30 minutos
Nota 1: em destaque colorido, as linhas cujos parâmetros foram adotados na avaliação dos conjuntos habitacionais de interesse social de Belo Horizonte.					
Nota 2: G3 são os municípios com população superior a 750 mil habitantes.					

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2017b.

Na publicação do Ministério das Cidades foram consideradas, como referência, as velocidades médias de 5 km/h para caminhada e de 20 km/h para transporte público coletivo convencional. A Tabela 3.2 apresenta a correlação entre distâncias e tempos de deslocamento.

**Tabela 3.2: Correspondência adotada para deslocamentos - distância X tempo**

Distância (km)	Correspondência em minutos de caminhada	Correspondência em minutos de ônibus convencional
0,5	5-10	Não definido
1,0	10-15	Não definido
1,4	15-20	Não definido
2,0	20-25	Não definido
2,4	25-30	Não definido
5,0	Não definido	15 minutos
6,5	Não definido	20 minutos
8,0	Não definido	25 minutos

*Fonte: Brasil, 2017b.*

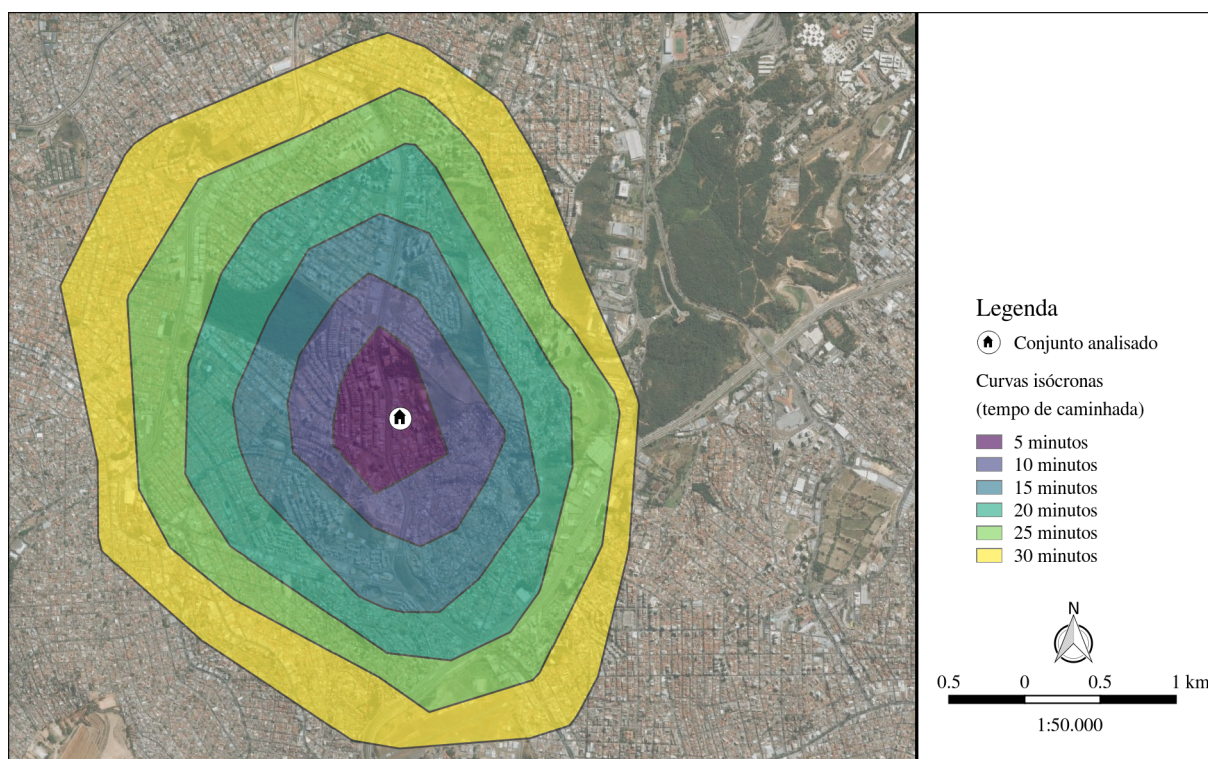
Conforme apresentado no Quadro 3.3, são admitidos deslocamentos de transporte público coletivo para acesso a escolas públicas de ensino fundamental e médio e para equipamentos de proteção social básica e de saúde básica. Entretanto, essa análise deve ser feita apenas se os parâmetros referenciais PR05 a PR08 forem atingidos, quais sejam: adequação em relação à proximidade, diversidade, frequência e disponibilidade de informações sobre o serviço de transporte público coletivo. Embora nesta pesquisa não tenham sido avaliados todos esses parâmetros, quando não se identificou acesso a nenhum dos equipamentos estudados, as possibilidades de percursos via transporte coletivo foram consultadas.

Para a avaliação das distâncias, utilizou-se o complemento do programa Quantum Gis (Qgis) denominado Open Route Service, vinculado ao Open Street Maps (OSM Tools). Por meio dele é possível calcular e traçar rotas, curvas isócronas e matrizes de tempo e distância. Optou-se por utilizar as curvas isócronas, que



possuem espaçamentos baseados na etapa tempo de viagem, tendo os conjuntos habitacionais como centro (MOURA, 2010, p.20). As curvas geradas formam desenhos como os apresentados na Figura 3.1.

Figura 3.1: Modelo de curvas isócronas



Fonte: Elaboração própria.

Foram construídas curvas que representam, então, as regiões passíveis de se acessar a partir dos conjuntos com tempos de caminhada com duração de 5, 10, 15, 20, 25 e 30 minutos. É importante ressaltar que

as distâncias de caminhada [percorridas em determinado tempo] podem variar para uma mesma pessoa, além de pessoa para pessoa, [...] segundo alguns fatores como [...] segurança, hora do dia, clima, idade, condições de saúde” (MOURA, 2010, p.76).

Além disso, Belo Horizonte é caracterizada por relevo acidentado, com vias íngremes que podem interferir na escolha do percurso e no tempo de caminhada.

Os equipamentos situados no interior das curvas, respeitando os tempos máximos de caminhada apresentados no Quadro 3.3, foram contados e inseridos em base de dados para sistematização e análise. A diversidade de opções de transporte público foi medida considerando-se a quantidade de linhas principais que possuem pontos de embarque e desembarque em que atendam aos conjuntos.

Ressalta-se que, apesar de essenciais para assegurar o direito à cidade e à moradia, não foram avaliadas nesta categoria complementar as capacidades de atendimento dos equipamentos públicos coletivos, nem mesmo a capacidade de ampliação e absorção de demandas.

Para a análise, obtiveram-se junto à prefeitura municipal os dados georreferenciados<sup>83</sup> com informações de:

- Pontos de embarque e desembarque de ônibus, estações de metrô e estações de integração e de transferência do BHBus-Move (sistema municipal de Bus Rapid Transit – BRT);
- Equipamentos públicos de cultura, compostos principalmente por centros culturais (17 unidades), museus (6 unidades), centros de referência (4 unidades) e teatros (3 unidades);
- Equipamentos públicos esportivos, compostos majoritariamente por academias a céu aberto (404 unidades), mas também compostos por campos (76), academias da cidade (71 unidades, todas vinculadas a centros de saúde) espaços esportivos (51), quadras (48), pistas de skate (8) e ginásios (5);
- Creches públicas próprias (Unidades Municipais de Educação Infantil – UMEI) e conveniadas;
- Escolas públicas municipais, estaduais e federais de ensino fundamental e/ou médio. Não foi possível distinguir as escolas de ensino fundamental daquelas de ensino médio;
- Equipamentos públicos de assistência social, compostos pelos 25 Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) do município;
- Equipamentos públicos de assistência básica à saúde, compostos por 152 centros de saúde e 6 anexos a centros de saúde da capital.

---

<sup>83</sup> BHTRANS, 2018?a, 2018b e 2018c; PRODABEL, 201-?b, 201-c, 2018?a, 2018?c, 2018?d.

## 3.2 ANÁLISE DAS AEIS-1 DE BELO HORIZONTE

As Zeis vazias, em teoria e conforme apresentado conceitualmente ao longo da dissertação, possibilitam o planejamento da localização da habitação de interesse social de forma compartilhada e harmônica entre os órgãos e setores da administração pública e a sociedade. A partir da sua demarcação na legislação municipal, torna-se possível a articulação para viabilizar a construção e oferta de cidade para as áreas destinadas à moradia social: passa-se a ter um conjunto de terrenos nos quais devem ser aplicados outros instrumentos de política urbana; passa-se a ter informações sobre a possível necessidade de construção ou incremento da capacidade de atendimento de equipamentos públicos ou transporte público coletivo; passa-se a ter um indicativo de adensamento futuro que pode exigir melhorias nas condições na infraestrutura viária ou de saneamento; passa-se a ter uma orientação das regiões que devem ser foco de ações do poder público para o estímulo à atividade econômica para aumento da oferta de empregos, dentre outros.

As análises apresentadas nos itens seguintes têm como foco verificar em que medida as Aeis-1 têm contribuído para a produção de unidades habitacionais de interesse social que viabilizem o alcance do objetivo principal da Política Municipal de Habitação: garantir o direito à moradia, entendido como condição para a garantia do acesso à cidade.

### 3.2.1 Etapa 1: Localização das Aeis-1

Conforme detalhado na metodologia, a análise da etapa de demarcação da localização das Aeis-1 tem como finalidade buscar compreender se essa fase inicial de planejamento do instrumento, determinante para sua eficácia e efetividade, suaviza ou agrava a segregação socioespacial no município.

Belo Horizonte possui 493 manchas de Áreas de Especial Interesse Social 1, que correspondem a 1,6% do território municipal. Se considerados os limites de

lotes aprovados e glebas em que incidem os parâmetros do instrumento, esse percentual equivale a 1,5%, sendo 54% de lotes aprovados e 46% de glebas<sup>84</sup>.

Apesar de haver uma concentração de polígonos nas áreas mais próximas aos limites do município, onde elas também têm maiores dimensões, foram delimitadas Aeis-1 em todas as regionais, com concentração de quase um terço delas na Regional Nordeste, seguida pelo Barreiro e pela Pampulha (Figura 2.3, p. 100).

Mais de 90% das Aeis-1 estão em setores censitários cuja renda domiciliar era de até 6 salários mínimos (43% até 3 SM e 49% entre 3 e 6 SM) em 2010, enquanto no território municipal esses setores correspondiam a 60% do total (13% até 3 SM e 46% entre 3 e 6 SM). É um indicativo de que, no que depender do atual desenho das Aeis-1, ainda não delimitadas em imóveis vagos e, portanto, restritas aos poucos terrenos ainda vazios em Belo Horizonte, não haverá no território municipal significativa alteração do quadro de concentração de determinadas faixas de renda em algumas regiões da cidade.

Por outro lado, a presença de 8% das manchas em áreas com renda média acima de 6 salários mínimos mostra a possibilidade, ainda insuficiente para o enfrentamento da questão, de desvios no processo de segregação socioespacial.

Tabela 3.3: Localização das Aeis-1 em relação à renda média domiciliar

Renda média domiciliar (salários mínimos - SM)	Área das poligonais de Aeis-1 (km <sup>2</sup> )	% da área das Aeis-1
Até 3	1,83	43%
Entre 3 e 6	2,05	49%
Entre 6 a 10	0,27	6%
10 ou mais	0,09	2%
Total*	4,24	100%

\* Para manter o sigilo dos dados do Censo, alguns setores não tiveram os dados divulgados<sup>85</sup>. Por esse motivo, a soma das áreas não coincide com o total das Aeis-1.

Fontes: *Elaboração própria com base em IBGE (2011b); Belo Horizonte (2018).*

<sup>84</sup> Todas as análises foram feitas com base na área, e não na quantidade, das poligonais.

<sup>85</sup> Segundo IBGE (2011a, p.35): “No arquivo agregado por setores, o IBGE optou pela restrição de dados como forma de proteção dos dados dos informantes do Censo Demográfico 2010. Assim, em todos os setores com menos de cinco domicílios particulares permanentes foram omitidos os valores da maioria das variáveis de dados. Foram mantidas apenas as variáveis estruturais tais como: a identificação das subdivisões geográficas, o número de domicílios e a população por sexo”.

A superposição das Aeis-1 vigentes ao mapa do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte mostrou que a maior parte dos lotes e glebas em que incide o instrumento está em área com IQVU abaixo da média municipal, tanto em termos de quantidade (69%) quanto em termos de área (78%). Não há Aeis-1 em região com IQVU acima de 0,8. A Tabela 3.4 mostra que as poligonais concentram-se em Unidades de Planejamento com IQVU entre 0,6 e 0,671.

**Tabela 3.4: Área das Aeis-1 segundo o IQVU 2014**

<b>IQVU</b>	<b>% da área das Aeis-1</b>
<b>Até 0,5</b>	5%
<b>Entre 0,5 e 0,6</b>	22%
<b>Entre 0,6 e 0,671</b>	51%
<b>Entre 0,671 e 0,7</b>	11%
<b>Entre 0,7 e 0,8</b>	11%
<b>Entre 0,8 e 0,9</b>	0%
<b>Total</b>	100%

*Fonte: Elaboração própria.*

A análise do zoneamento mostrou que a maior parte das poligonais (81%) coincide com Zonas de Adensamento Restrito (ZARs), sendo 74% nas ZARs-2. Segundo a Lei nº 7.166/96,

Art. 8º - São ZARs as regiões em que a ocupação é desestimulada, em razão de ausência ou deficiência de infraestrutura de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, de precariedade ou saturação da articulação viária interna ou externa ou de adversidade das condições topográficas, e que se subdividem nas seguintes categorias:

I - ZARs-1, regiões com articulação viária precária ou saturada, em que se faz necessário manter baixa densidade demográfica;

II - ZARs-2, regiões em que as condições de infraestrutura e as topográficas ou de articulação viária exigem a restrição da ocupação (BELO HORIZONTE, 1996b).

Por outro lado, um quinto (18%) situa-se em Zonas de Adensamento Preferencial, “passíveis de adensamento, em decorrência de condições favoráveis de infraestrutura e de topografia” (BELO HORIZONTE, 1996, art. 10).

Nesse sentido, há correlação com o que ocorre no município como um todo, onde a ZAR-2 é o zoneamento de maior abrangência, ocupando 28% das quadras, seguidas pela Zona de Adensamento Preferencial – ZAP (21%) e pela Zona de Preservação Ambiental – ZPAM (14%).

Apesar do nome, a ZAR, especialmente a ZAR-2, é uma categoria com parâmetros urbanísticos medianos, não integra o grupo mais restritivo nem o mais permissivo de ocupação da capital (ver Quadro 3.2, p.121). Entretanto, diferentemente do que ocorre na ZAR-2, o tipo 1 exige unidades habitacionais maiores, e provavelmente por isso mesmo abrange quase integralmente (94%) setores censitários cujo rendimento médio domiciliar é superior a 10 salários mínimos (Gráfico 3.1, p. 122).

No que se refere à situação da ocupação, identificou-se que em 2015 havia 39% (1,9 km<sup>2</sup>) das Aeis-1 ocupadas, 33% (1,6 km<sup>2</sup>) vazias e 28% (1,4 km<sup>2</sup>) subocupadas. As vazias ou subocupadas correspondiam, juntas, a 0,9% do território municipal – sendo que 64% delas referem-se a glebas.

Com base em um exercício simplificado, a capacidade de produção habitacional das áreas vazias e subocupadas foi estimada em 74.468 unidades habitacionais, conforme demonstrado na Tabela 3.5. É quantidade suficiente para atender a 95% do déficit estimado em 2010.

Embora seja apenas um demonstrativo da capacidade de construção conforme os parâmetros permitidos, que na prática provavelmente não se viabilizará<sup>86</sup> diante

---

<sup>86</sup> Foi adotada a média dos coeficientes de aproveitamento permitidos em Aeis-1, que resulta em uma quota média de 22m<sup>2</sup> de terreno por unidade habitacional. Entretanto, o modelo edifício padrão utilizado no município para HIS ainda é o de 5 pavimentos sem elevador, equivalente a uma quota de 50m<sup>2</sup>, conforme dados do PLHIS. Utilizando esse padrão, a quantidade de unidades potenciais para as áreas vazias e subocupadas seria cerca de 33 mil. O cálculo reverso mostrou que, mantendo a proporção atual de glebas e lotes em Aeis-1 e a tipologia padrão adotada, seriam necessários cerca de 6,8 km<sup>2</sup> de áreas vazias ou subocupadas para o atendimento integral do déficit estimado em 2010.

da tipologia padrão atualmente utilizada no município, mostra-se que o problema não é, necessariamente, o percentual de território destinado às Aeis-1.

Ressalta-se, por outro lado, que há ainda outras questões envolvidas nesse debate do adensamento, tais como a qualidade da habitação, os custos de manutenção e a possibilidade de formação de guetos.

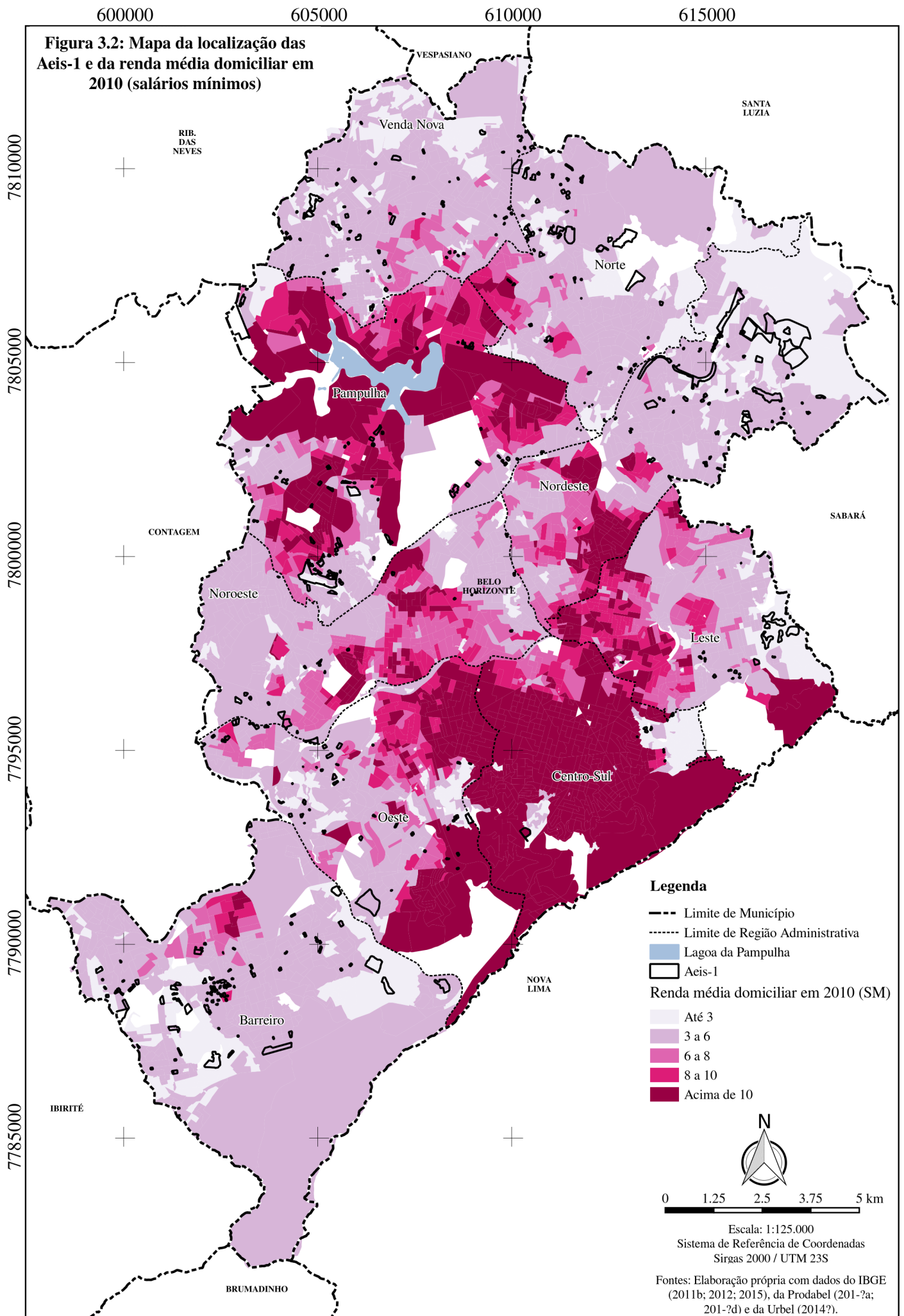
**Tabela 3.5: Capacidade de implantação de habitação nas Aeis-1 desocupadas e subocupadas**

Tipo	Área (m <sup>2</sup> )	Descontos			Área líquida destinada à HIS (m <sup>2</sup> )	Média de aproveitamento (CA=2,3)	Nº máximo de unidades	
		Vias e áreas verdes	Área líquida edificável (m <sup>2</sup> )	Livre comercialização (30%)			Apto 2 quartos	Apto 3 quartos
Gleba	1.963.838	687.343	1.276.495	382.948	893.546	2.055.157	29.510	10.494
Lote	1.099.691	-	1.099.691	329.907	769.784	1.770.503	25.423	9.041
<b>Total</b>	<b>3.063.529</b>	<b>687.343</b>	<b>2.376.186</b>	<b>712.856</b>	<b>1.663.330</b>	<b>3.825.660</b>	<b>54.933</b>	<b>19.535</b>

*Fonte: Elaboração própria.*

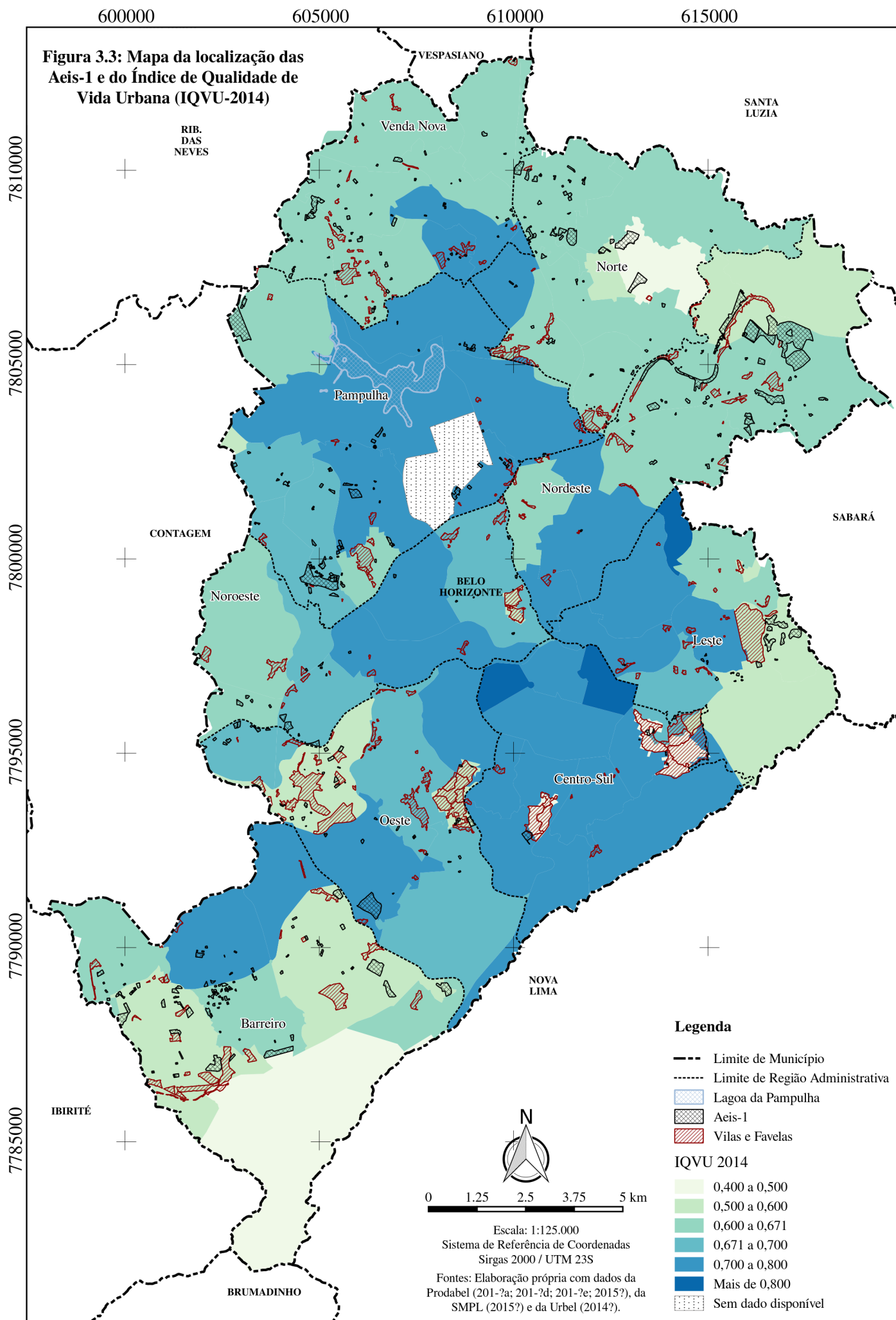
Esses valores fortalecem o argumento discutido no Capítulo 1 de que a previsão legal, a regulamentação e a delimitação de Zeis vazias nos municípios, embora essenciais, não são suficientes para garantir a sua utilização e conversão em habitação ou moradia. Isso fica ainda mais evidente ao se verificar que dentre as Aeis-1 ocupadas: a) 52% não estão mapeadas pela Urbel, ou seja, estão fora Política Municipal de Habitação e podem ter abrigado quaisquer usos; e b) 32% referem-se a conjuntos concluídos antes de 2012, ou seja, não foram favorecidos pelos parâmetros das Aeis-1<sup>87</sup>. Significa dizer que apenas 16% das Aeis-1 ocupadas (6% do total das Aeis-1) referem-se a conjuntos concluídos que podem ter usufruído das prerrogativas do instrumento tal como atualmente desenhado no município.

<sup>87</sup> De acordo com a metodologia adotada nesta dissertação. Entretanto, os conjuntos podem ter sido implantados em poligonais de Zeis-2, antigas Zeis vazias do município.





**Figura 3.3: Mapa da localização das Aeis-1 e do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-2014)**



**Legenda**

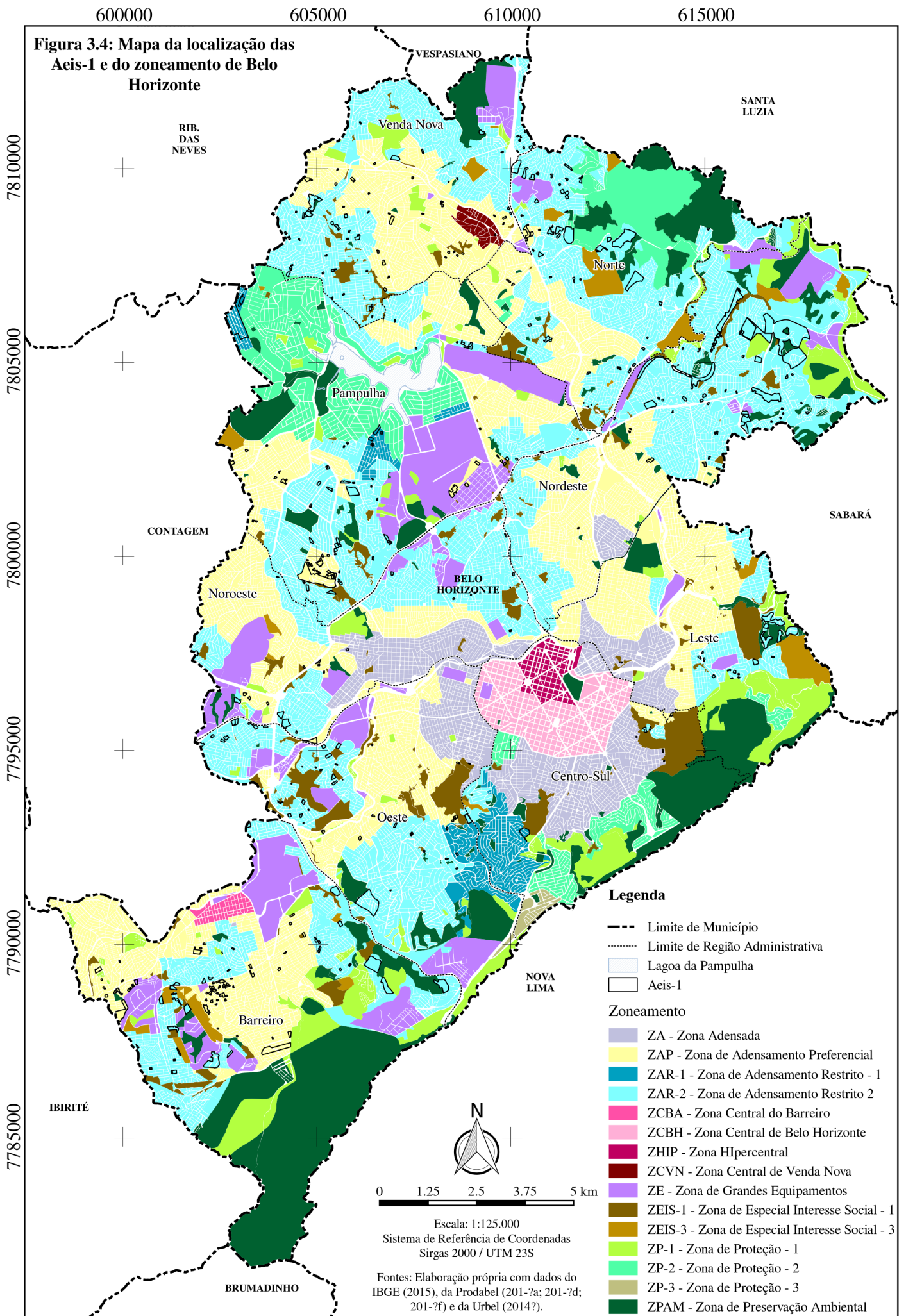
- Limite de Município
  - - - Limite de Região Administrativa
  - ▒ Lagoa da Pampulha
  - ▒ Aeis-1
  - ▒ Vilas e Favelas
- IQVU 2014**
- 0,400 a 0,500
  - 0,500 a 0,600
  - 0,600 a 0,671
  - 0,671 a 0,700
  - 0,700 a 0,800
  - Mais de 0,800
  - ▒ Sem dado disponível

0 1.25 2.5 3.75 5 km

Escala: 1:125.000  
 Sistema de Referência de Coordenadas  
 Sirgas 2000 / UTM 23S

Fontes: Elaboração própria com dados da Prodabel (201-?a; 201-?d; 201-?e; 2015?), da SMPL (2015?) e da Urbel (2014?).

**Figura 3.4: Mapa da localização das Aéis-1 e do zoneamento de Belo Horizonte**



RIB. DAS NEVES

Venda Nova

SANTA LUZIA

7810000

7805000

7800000

7795000

7790000

7785000

CONTAGEM

Noroeste

BELO HORIZONTE

Nordeste

SABARÁ

Leste

Centro-Sul

Oeste

NOVA LIMA

Barreiro

IBIRITÉ

BRUMADINHO

**Legenda**

- Limite de Município
  - ..... Limite de Região Administrativa
  - Lagoa da Pampulha
  - Aéis-1
- Zoneamento**
- ZA - Zona Adensada
  - ZAP - Zona de Adensamento Preferencial
  - ZAR-1 - Zona de Adensamento Restrito - 1
  - ZAR-2 - Zona de Adensamento Restrito 2
  - ZCBA - Zona Central do Barreiro
  - ZCBH - Zona Central de Belo Horizonte
  - ZHIP - Zona HIpercentral
  - ZCVN - Zona Central de Venda Nova
  - ZE - Zona de Grandes Equipamentos
  - ZEIS-1 - Zona de Especial Interesse Social - 1
  - ZEIS-3 - Zona de Especial Interesse Social - 3
  - ZP-1 - Zona de Proteção - 1
  - ZP-2 - Zona de Proteção - 2
  - ZP-3 - Zona de Proteção - 3
  - ZPAM - Zona de Preservação Ambiental

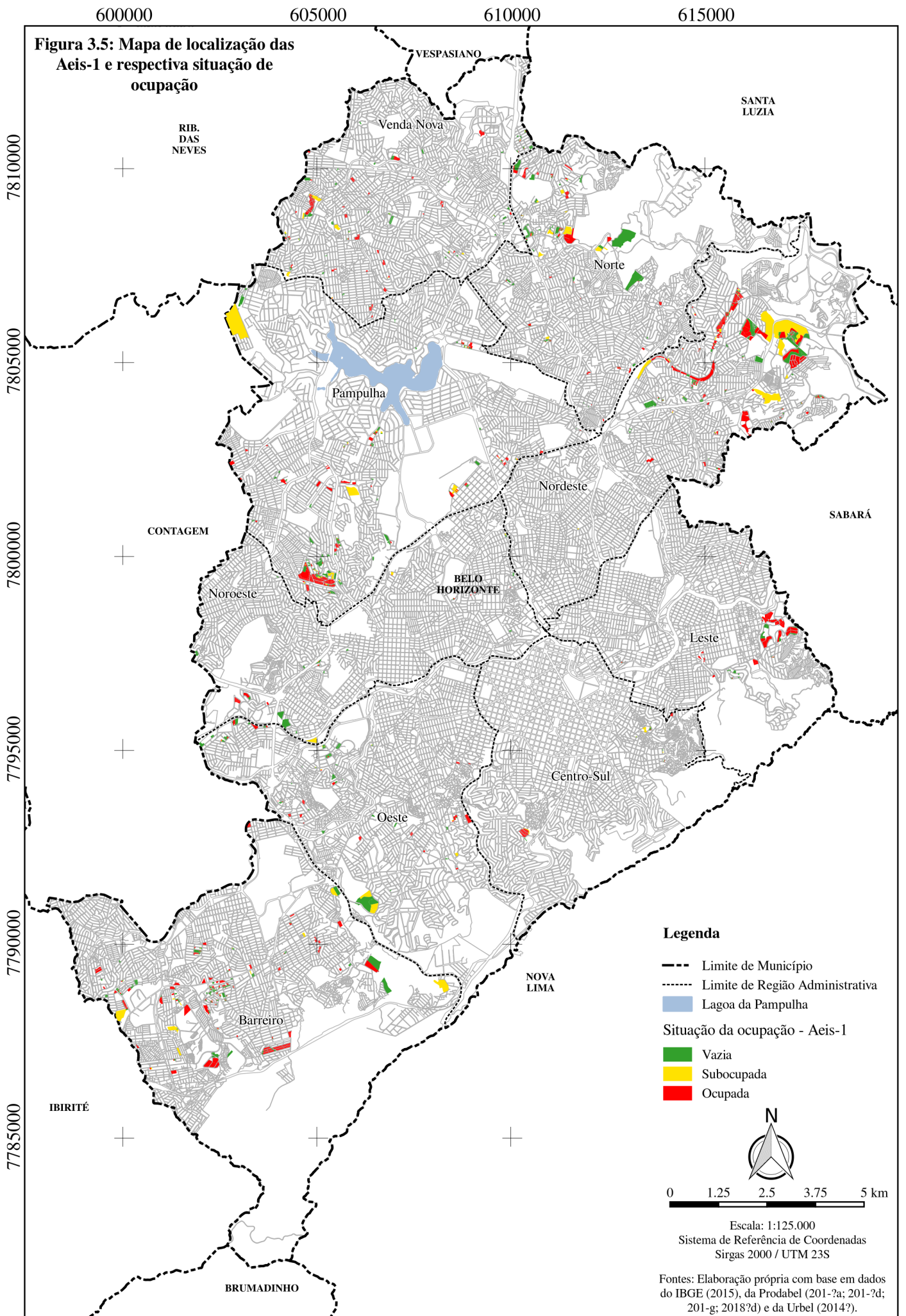


0 1.25 2.5 3.75 5 km

Escala: 1:125.000  
Sistema de Referência de Coordenadas  
Sirgas 2000 / UTM 23S

Fontes: Elaboração própria com dados do IBGE (2015), da Prodabel (2011-?a; 2011-?d; 2011-?f) e da Urbel (2014?).

Figura 3.5: Mapa de localização das Aeis-1 e respectiva situação de ocupação



### 3.2.2 Etapa 2: Localização e inserção urbana das unidades habitacionais de interesse social concluídas no período 2012-2017

Enquanto no item anterior foram analisadas as manchas de Aeis-1, o foco aqui serão os 115 conjuntos habitacionais de interesse social concluídos em Belo Horizonte no período 2012-2017, que resultaram na oferta de 9.277 unidades habitacionais. Conforme apresentado na metodologia, pretende-se verificar em que medida o instrumento tem viabilizado a promoção do direito à moradia naquilo que toca a localização da habitação e o acesso a serviços públicos comunitários. Essa medida será ponderada pela comparação entre os conjuntos concluídos dentro e fora de Aeis-1: do recorte analisado, 53% das unidades e 32% dos conjuntos estão em Aeis-1.

**Tabela 3.6: Conjuntos habitacionais analisados X Situação em relação às Aeis-1 e às Zeis**

Em Aeis-1?	Em Zeis?	Quantidade de UH <sup>1</sup>	% UH <sup>1</sup>	Quantidade de conjuntos	% conjuntos	Média UH/Conjunto <sup>2</sup>
Não	Não	3.193	34%	24	21%	133
	Sim - Zeis-1	1.159	12%	53	46%	22
	Sim - Zeis-3	24	1%	1	1%	24
Sim	Não	4.901	53%	37	32%	132
Total		9.277	100%	115	100%	81

<sup>1</sup> UH: unidades habitacionais.

<sup>2</sup> Destaca-se que não foram analisadas as condições de contiguidade dos conjuntos, que estão individualizados nas bases georreferenciadas.

*Fonte: Elaboração própria.*

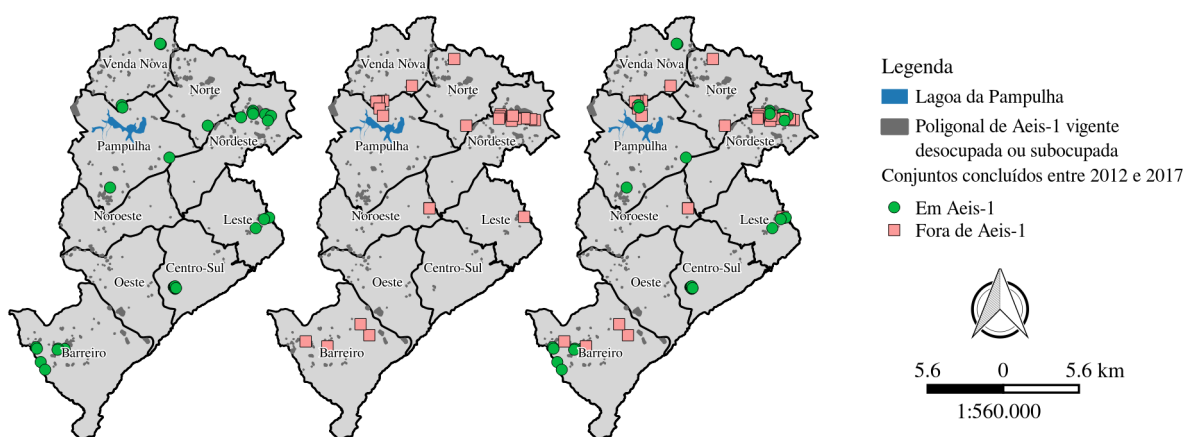
Conforme apresentado na Tabela 3.6, observou-se que significativa parcela da produção habitacional concluída no período foi realizada em Zeis (notadamente Zeis-1), que também possuem parâmetros flexíveis de ocupação. Dessa forma, optou-se por segregar as informações desses conjuntos e unidades para não

distorcer os resultados relativos à produção fora de Aeis-1 – sendo assim denominada, a partir daqui, a produção simultaneamente fora de Aeis-1 e de Zeis<sup>88</sup>.

Excluídas, portanto, as unidades construídas em Zeis, a proporção de produção habitacional no período foi de 61% dentro de Aeis-1 e 39% fora. Já nesses primeiros dados nota-se uma inversão do que ocorreu no período de vigência das Zeis-2<sup>89</sup>, em que 67% da produção foi realizada fora do zoneamento especial.

A primeira percepção que se tem na espacialização dos conjuntos concluídos a partir de 2012 é que eles se concentraram nas bordas municipais, seja dentro ou fora de Aeis-1. É também nas bordas municipais onde predominam as poligonais ainda passíveis de ocupação (Figura 3.5).

**Figura 3.6: Espacialização dos conjuntos concluídos no município entre 2012 e 2017**



*Fonte: Elaboração própria com base em dados de Belo Horizonte (1996b) Prodabel (201-?d; 2018?b) e Urbel (2014?; 2017?b).*

Nas Aeis-1 foram concluídos 50% a mais de conjuntos e unidades do que fora delas, indicando uma possível preferência pela utilização da ferramenta para a

<sup>88</sup> O Capítulo 2 detalha a legislação belo-horizontina, mas lembra-se aqui que o município possui quatro tipos de zoneamentos/sobrezoneamentos especiais de interesse social: as Zeis-1 referem-se a vilas e favelas; as Zeis-3 referem-se a conjuntos produzidos pelo poder público antes da instituição da Política Municipal de Habitação; as Aeis-1, que substituíram as atualmente revogadas Zeis-2, referem-se às áreas vazias destinadas ao provimento de novas unidades habitacionais de interesse social; e as Aeis-2 referem-se aos loteamentos irregulares ocupados por população de baixa renda. As Zeis-1, Zeis-3 e Aeis-2 são, portanto, as Zeis ocupadas do município; as Aeis-1 são as Zeis vazias.

<sup>89</sup> Seguindo a metodologia utilizada para Aeis-1, foram considerados produzidos na vigência das Zeis-2 os conjuntos concluídos entre 1998 e 2011.

aprovação dos projetos de arquitetura ou, mais do que isso: indicando que provavelmente elas foram úteis na oferta de terra urbana para a habitação de interesse social. Por outro lado, é possível notar que, apesar da flexibilidade de parâmetros, os conjuntos concluídos em Aeis-1 abrigam, em média, a mesma quantidade de famílias que aqueles fora delas. Isso mostra que, mesmo com as permissões legais da ferramenta, ainda não têm sido viabilizadas economicamente tipologias construtivas mais densas, voltadas à habitação de interesse social, que atraíam o mercado.

Quando sobrepostas à informação de renda média domiciliar por setor censitário, nota-se que apenas nas Aeis-1 foi possível viabilizar unidades habitacionais em setores com renda média acima de 10 salários mínimos, denotando o potencial do instrumento de promoção da diversidade de renda (Figura 3.7, p.144). Vê-se, portanto, que a demarcação de Aeis-1 (etapa 1) em bairros de alta renda surtiu resultados positivos; devido a ela foi viabilizada HIS nesses lugares.

Ressalta-se ainda que em Aeis-1 houve uma distribuição mais equilibrada das localizações em termos de renda (Gráfico 3.3). Por outro lado, a maior parte das UHs produzidas em Belo Horizonte no período, dentro ou fora de Aeis-1, foi em setores em que prevalecem rendimentos menores, com média de até 3 salários mínimos – evidenciando a permanência de limitações da política habitacional.

Gráfico 3.2: Conjuntos habitacionais por faixa de renda média domiciliar no respectivo setor censitário

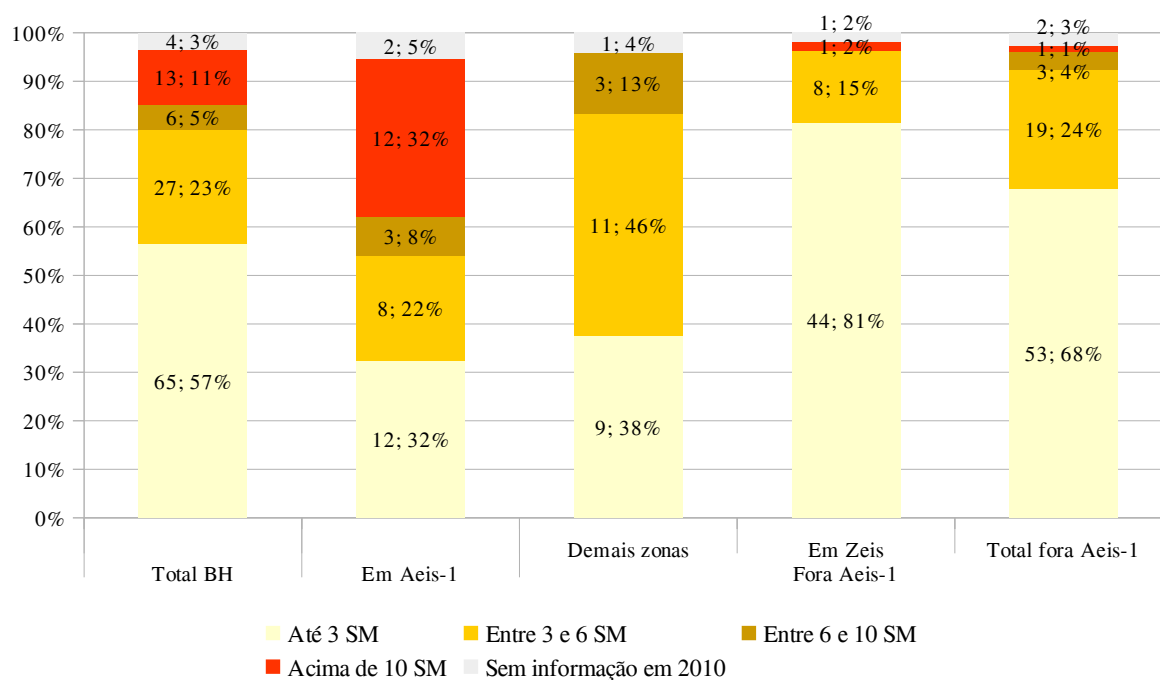
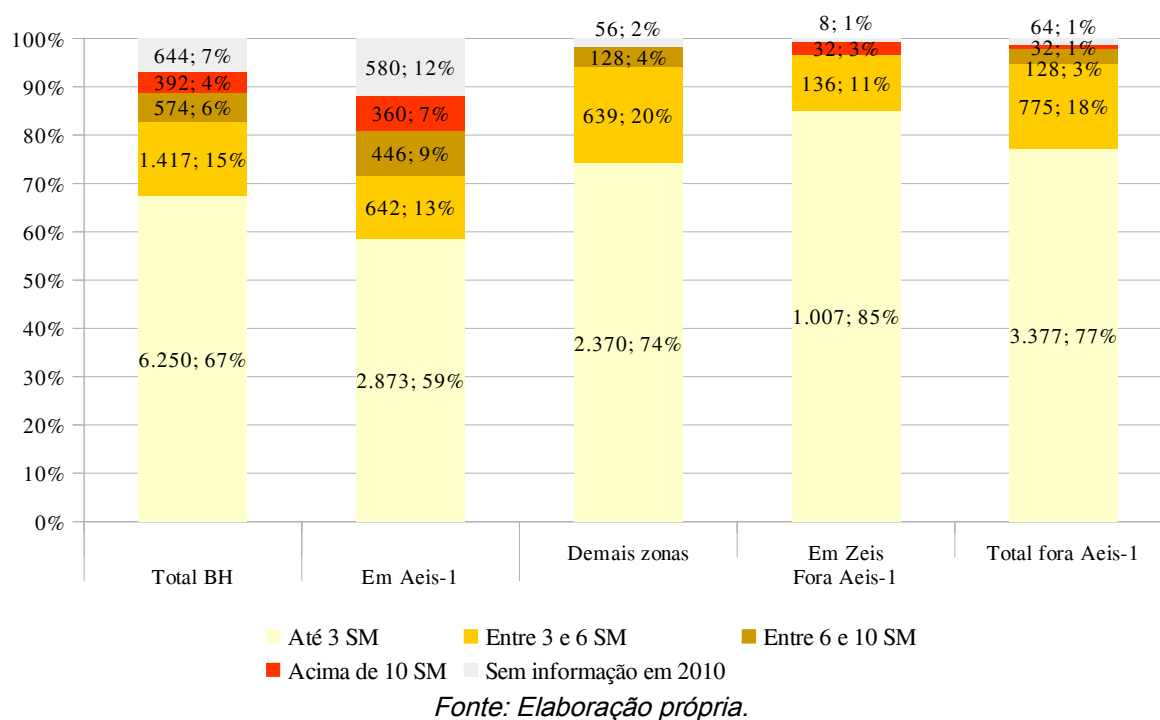
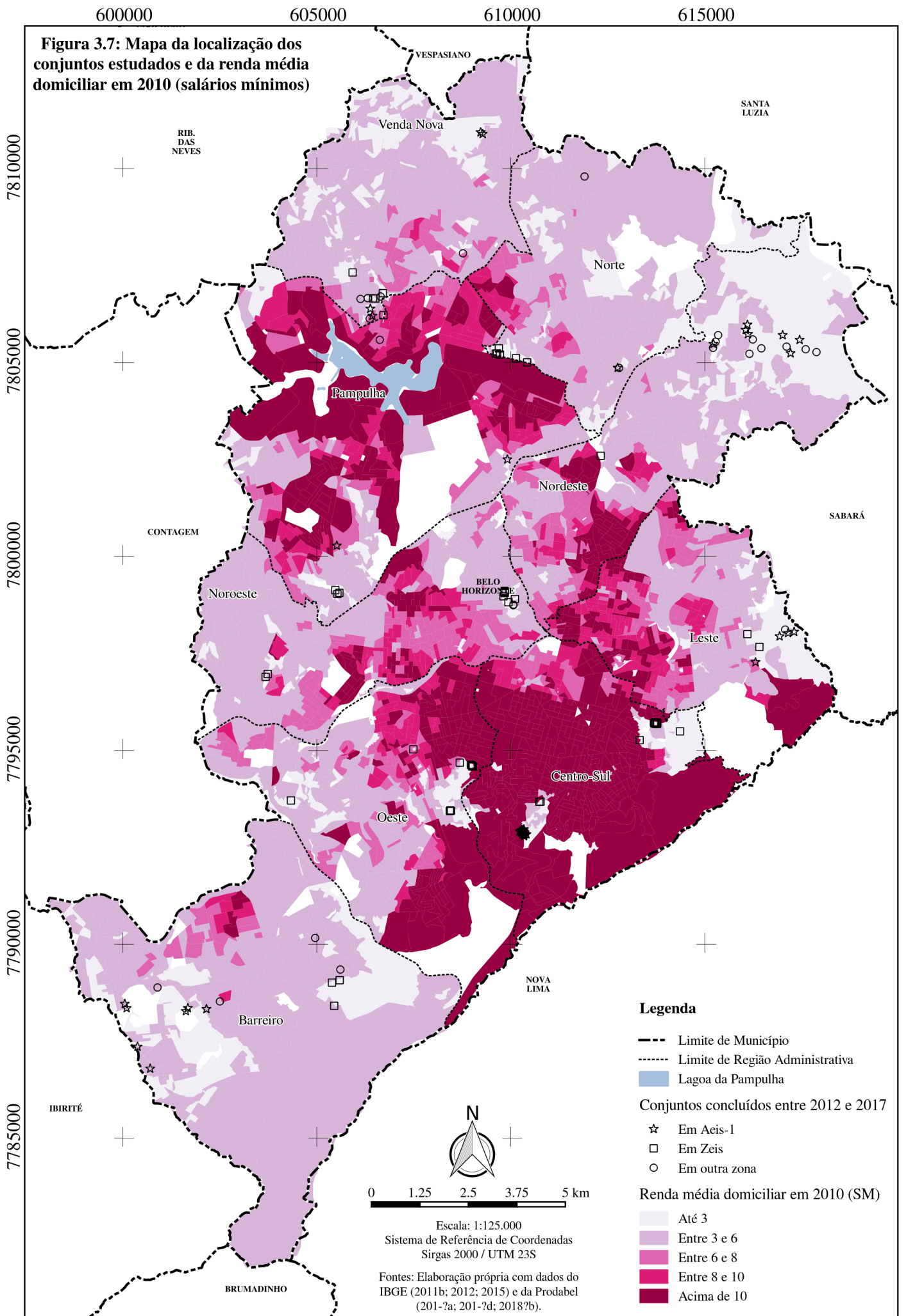


Gráfico 3.3: Unidades habitacionais por faixa de renda média domiciliar no respectivo setor censitário



**Figura 3.7: Mapa da localização dos conjuntos estudados e da renda média domiciliar em 2010 (salários mínimos)**

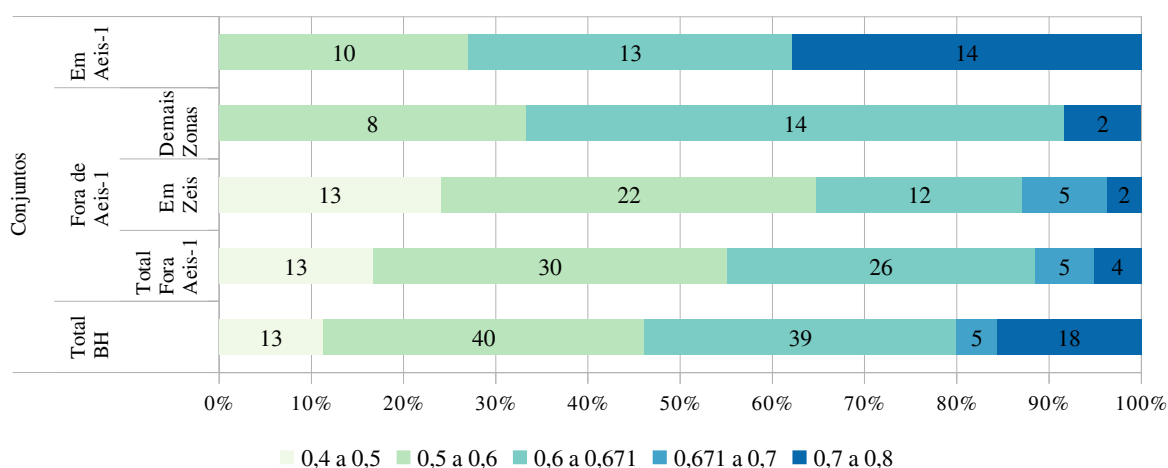




Corroborando com essa avaliação a análise do Índice de Qualidade de Vida Urbana, cujos dados indicam que os empreendimentos e as unidades habitacionais de interesse social concluídas em Belo Horizonte no período 2012-2017 estão majoritariamente situadas em áreas com IQVU abaixo da média municipal: são 80% dos conjuntos e 90% das unidades situadas em regiões com índice inferior a 0,671. Esses dados podem sugerir que a política habitacional não tem sido eficaz na promoção de moradias de interesse social nas melhores localizações da cidade.

Por outro lado, nota-se que o grupo situado em Aeis-1 teve um número maior de famílias assentadas em regiões com índice acima da média municipal: foram 14 conjuntos e 556 unidades habitacionais, enquanto fora das Aeis-1 foram 4 conjuntos e 136 unidades habitacionais. Em termos percentuais, trata-se de resultado que demonstra o potencial das Aeis-1 em prover habitação bem localizada: 11% das UHs em Aeis-1 e 3% fora das Aeis-1 estão em áreas com IQVU acima da média municipal.

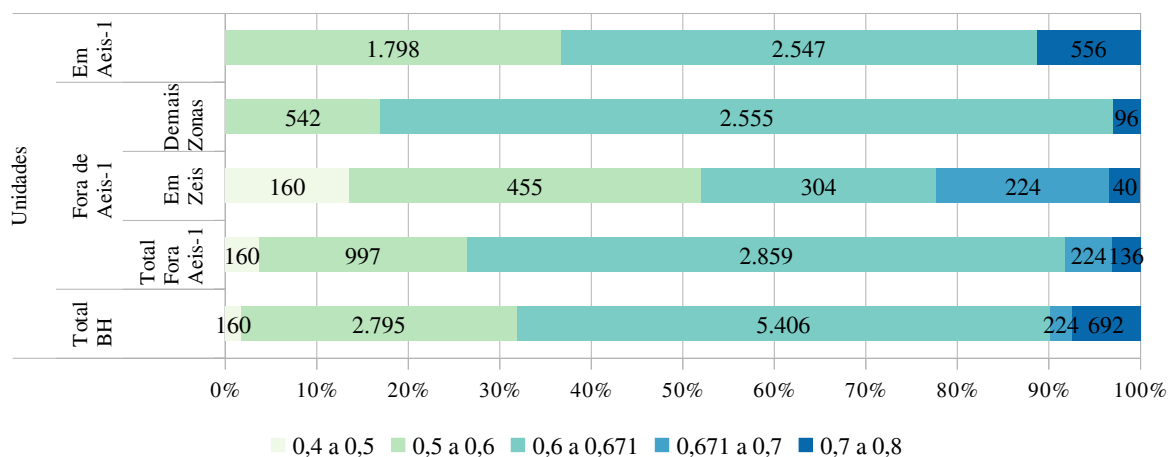
**Gráfico 3.4: Conjuntos habitacionais por Índice de Qualidade de Vida Urbana (2014)**



Nota: IQVU médio municipal em 2014: 0,671.

Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.5: Unidades habitacionais por Índice de Qualidade de Vida Urbana (2014)**



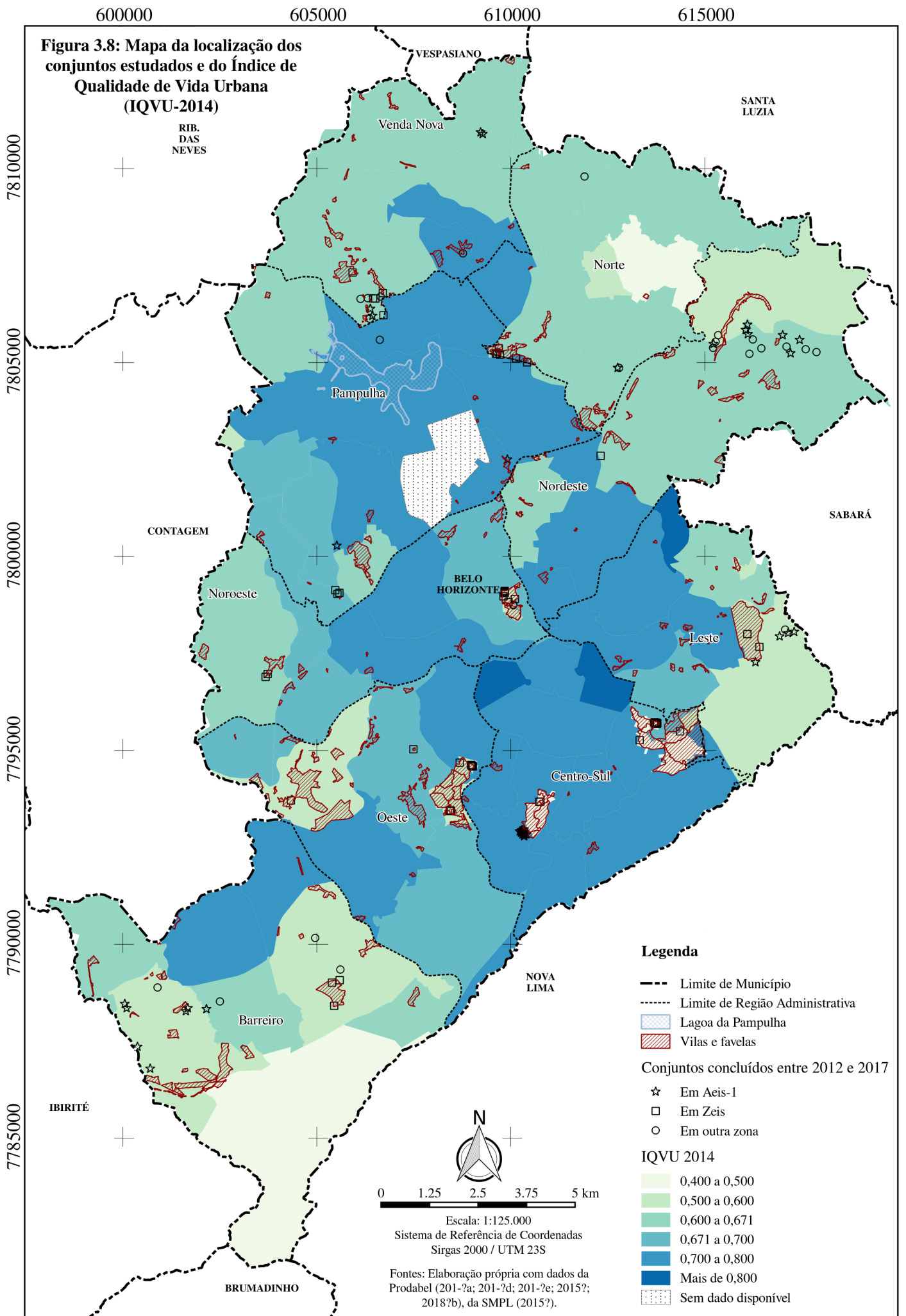
Nota: IQVU médio municipal em 2014: 0,671.

Fonte: Elaboração própria.

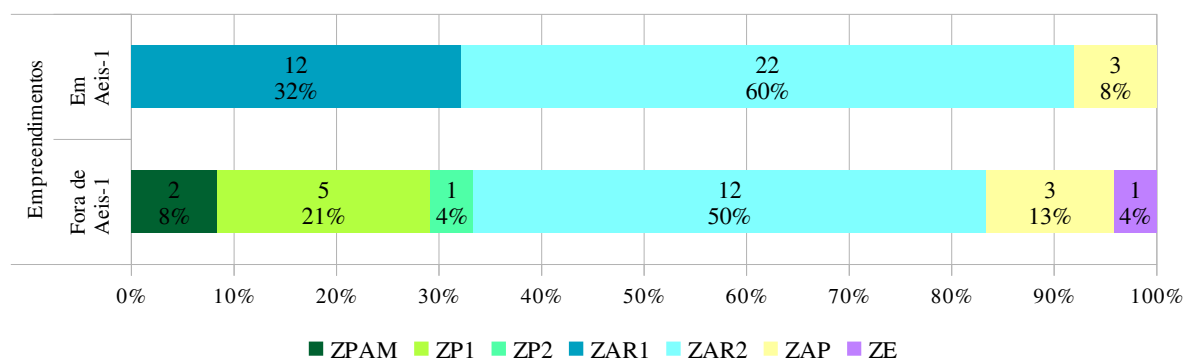
As unidades habitacionais concluídas entre 2012 e 2017 em Aeis-1 estão distribuídas em três das quinze zonas da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, com concentração nas Zonas de Adensamento Restrito 2 – que é também a de maior extensão no município. Fora das Aeis-1 a predominância das UHs se deu em zonas de proteção, as mais restritas em termos de parâmetros (Quadro 3.2) e nas quais é vedada a delimitação de Aeis-1.

Os Gráficos 3.6 e 3.7 ilustram essa distribuição por zoneamento e por situação em relação às poligonais de Aeis-1. As legendas apresentam as zonas na ordem da mais restritiva à ocupação (ZPAM) à mais permissiva (ZAP). As Zonas de Grandes Equipamentos (ZE) têm parâmetros específicos.

**Figura 3.8: Mapa da localização dos conjuntos estudados e do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-2014)**



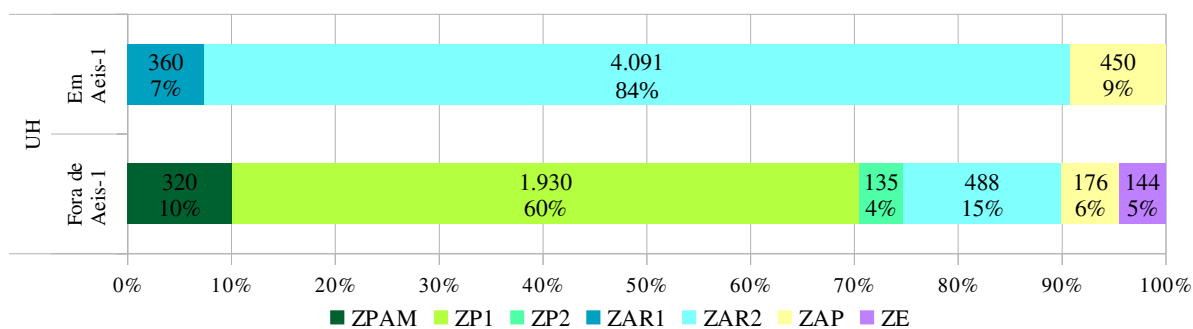
**Gráfico 3.6: Conjuntos concluídos entre 2012 e 2017 por zona e por situação de inserção em Aeis-1**



Nota: ZAP - Zona de Adensamento Preferencial; ZAR - Zona de Adensamento Restrito; ZE - Zona de Grandes Equipamentos; ZP - Zona de Proteção; ZPAM - Zona de Preservação Ambiental. Ressalta-se que em terrenos particulares localizados em ZPAM, zona cujos parâmetros são os mais restritivos do município, aplicam-se os parâmetros de ZP-1 (BELO HORIZONTE, 1996b, art. 14, § 2º).

*Fonte: Elaboração própria.*

**Gráfico 3.7: Unidades habitacionais concluídas entre 2012 e 2017 por zona e por situação de inserção em Aeis-1**



Nota: ZAP - Zona de Adensamento Preferencial; ZAR - Zona de Adensamento Restrito; ZE - Zona de Grandes Equipamentos; ZP - Zona de Proteção; ZPAM - Zona de Preservação Ambiental. Ressalta-se que em terrenos particulares localizados em ZPAM, zona cujos parâmetros são os mais restritivos do município, aplicam-se os parâmetros de ZP-1 (BELO HORIZONTE, 1996b, art. 14, § 2º).

*Fonte: Elaboração própria.*

A análise dessas informações, à luz dos dados trazidos pelo Gráfico 3.1 (p. 122), mostra que tanto em Aeis-1 quanto fora delas foi possível construir unidades habitacionais em zoneamentos mais restritivos e relacionados às elites (ZAR-1 e ZP-2). Entretanto, nota-se que o conjunto concluído em ZP-2, fora de Aeis-1, está em uma área situada nas franjas da mancha urbana, na Regional Norte, e com

predominância de renda média domiciliar entre 3 e 6 salários mínimos. Ao contrário, os conjuntos concluídos em ZAR-1, em Aeis-1, foram os únicos viabilizados na região Centro-Sul da capital mineira, região onde predominam famílias de alta renda (ver Figura 3.9, p.150, comparativamente à Figura 3.7, p.144).

Considerando que o adensamento viabiliza a redução no custo de produção, zonas mais restritivas são, em tese, menos procuradas para a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social. Exceção se faz em caso de flexibilização dos parâmetros construtivos, como é a proposta das Zeis, ocupadas ou vazias.

Ocorre que, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, o município de Belo Horizonte flexibilizou parâmetros urbanísticos também para empreendimentos vinculados ao PMCMV, por meio da lei nº 9.814/2010 – que podem ou não também estar situados em Aeis-1. Nota-se que o que viabilizou a construção das unidades em ZPs, onde é vedada a delimitação de Aeis-1, foi o programa federal e as facilidades que o município vinculou a ele: a legislação, inclusive, faz menção específica à ZP-1, permitindo lotes mínimos conforme definição da Lei Federal nº 6.766/1979<sup>90</sup> – a regra geral para ZP-1 é de lotes de 10.000 m<sup>2</sup> (BELO HORIZONTE, 2010a; 2010b).

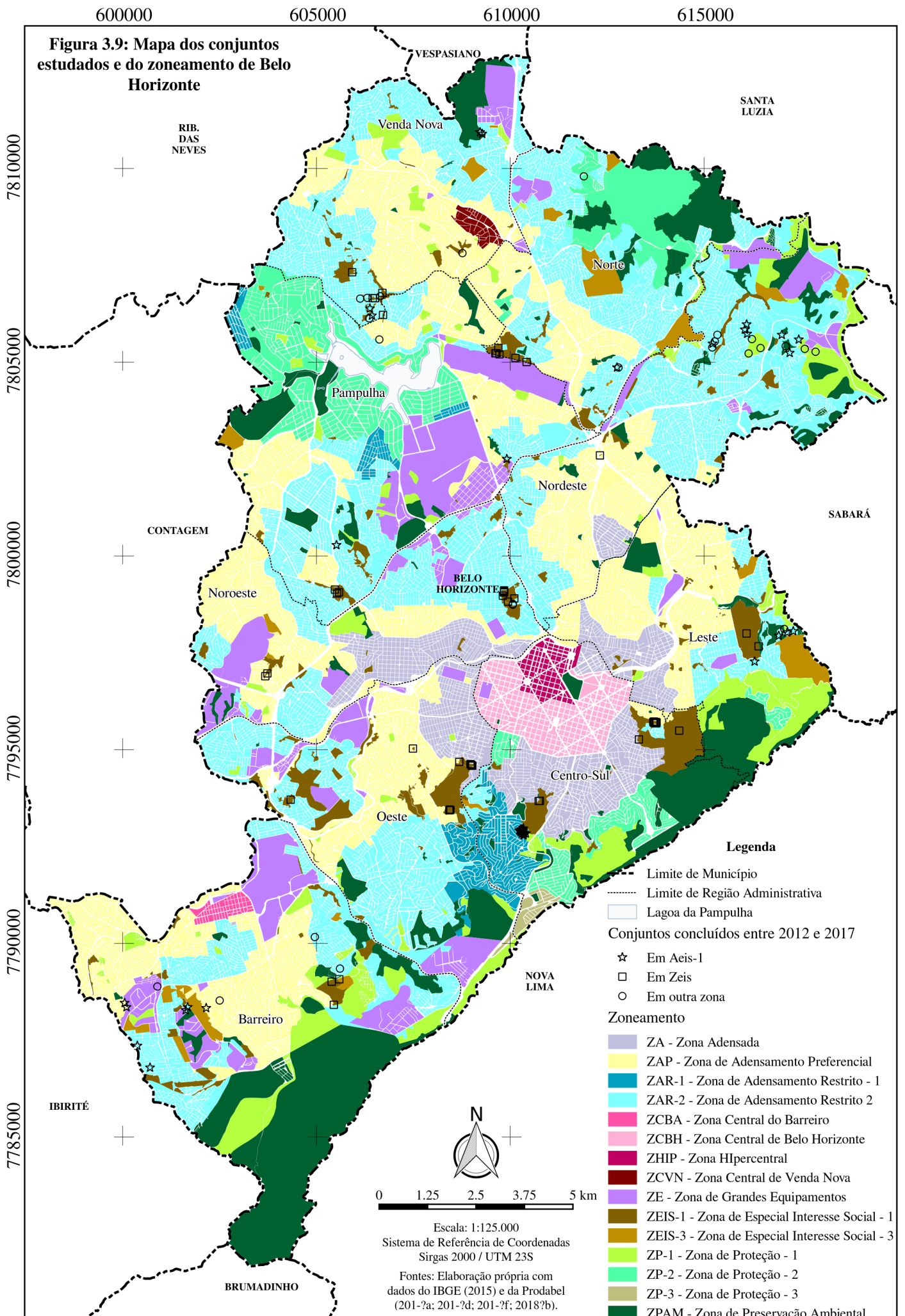
Ressalta-se ainda que na Lei nº 9.959, de julho de 2010, há expressa recomendação de não serem delimitadas Aeis-1 em Zona de Proteção ou Preservação Ambiental (BELO HORIZONTE, 2010b). No Plano Diretor é vedado o uso residencial nas Zonas de Grandes Equipamentos (ZEs), onde também foi edificado conjunto habitacional fora de Aeis-1.

Os Quadros 3.4 e 3.5 trazem um resumo dos parâmetros urbanísticos permitidos em Aeis-1 e em empreendimentos do PMCMV.

---

<sup>90</sup> A lei define que “a utilização dos parâmetros urbanísticos excepcionais mencionados [...] fica condicionada à emissão, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, de diretrizes de implantação e parecer conjunto e motivado que conclua pela adequação do projeto às condições existentes no local” (BELO HORIZONTE, 2010a, Art. 6º, § 1º).

**Figura 3.9: Mapa dos conjuntos estudados e do zoneamento de Belo Horizonte**



**Quadro 3.4: Parâmetros urbanísticos – parcelamento em Aeis-1 e MCMV**

Identificação	Área mínima do lote	Área transferida ao município	Flexibilidade de uso não HIS
Aeis-1	80m <sup>2</sup> Lotes entre 80 e 125m <sup>2</sup> devem ser unifamiliares	15%, admitidas áreas não parceláveis e não edificáveis	Até 30% da área dos lotes para livre comercialização. Área mínima deve ser de 360m <sup>2</sup> e 1/3 deve ser não residencial. O coeficiente é o mesmo adotado para o empreendimento habitacional de interesse social (EHIS)
MCMV	125m <sup>2</sup> em ZP-1	15% (conforme regra geral)	Até 5% da área dos lotes para livre comercialização. Área mínima deve ser 360m <sup>2</sup> e coeficiente é de 0,5.

Fonte: Elaboração própria com base em Belo Horizonte (2000, 2010a, 2010b).

**Quadro 3.5: Parâmetros urbanísticos – ocupação em Aeis-1 e MCMV**

Identificação	CA	Quota (m <sup>2</sup> /un)	Permeabilidade	Destinação de UH à HIS
Aeis-1	1,7 a 2,8	Não definida	10% (<=360m <sup>2</sup> ) 20% (>360m <sup>2</sup> )	70% até 3 SM; 30% entre 3 e 6 SM. Ocupação de lotes de livre comercialização não é computada.
MCMV	1,0	45	20%	Mínimo de 70% até 3 SM Restante entre 3 e 6 SM

Fonte: Elaboração própria com base em Belo Horizonte (2000, 2010a, 2010b).

Das 3.193 unidades habitacionais edificadas fora de Aeis-1 no período estudado, 78% foram viabilizadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, percentual equivalente ao observado nas Aeis-1. Esses dados evidenciam a importância da ferramenta, notadamente do seu caráter de reserva de terras, mesmo (e, talvez, especialmente) em um contexto de política de habitação de mercado.

O último aspecto analisado das unidades habitacionais refere-se ao detalhamento do acesso a equipamentos públicos comunitários. A avaliação foi feita separadamente, por tipo de equipamento, de modo que fosse possível verificar se as Aeis-1 permitiram melhor qualidade de localizações no que se refere à adequação aos parâmetros referenciais definidos pelo Ministério das Cidades, conforme detalhado no item 3.1 deste capítulo.

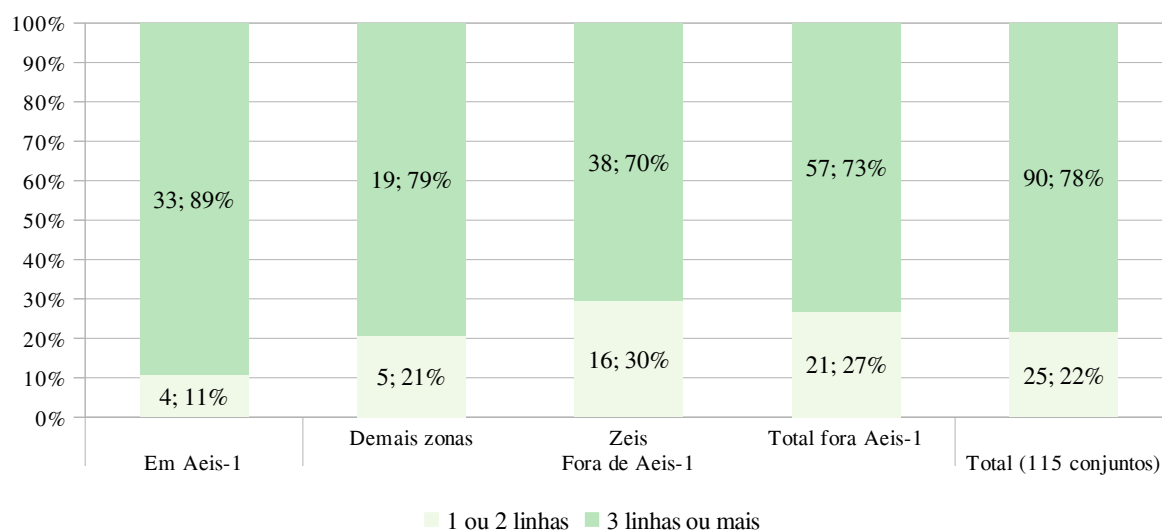
### *3.2.2.1 Transporte público urbano*

Todos os conjuntos habitacionais construídos no período 2012-2017 possuem acesso a pelo menos um ponto de embarque e desembarque de ônibus. Entretanto, cerca de 22% deles e 29% das unidades habitacionais não são servidas por, no mínimo, três linhas principais com pontos acessíveis em até 5 minutos de caminhada. Se considerados 10 minutos de caminhada, admissível na publicação Minha Casa + Sustentável, esses números caem para 3% e 12%.

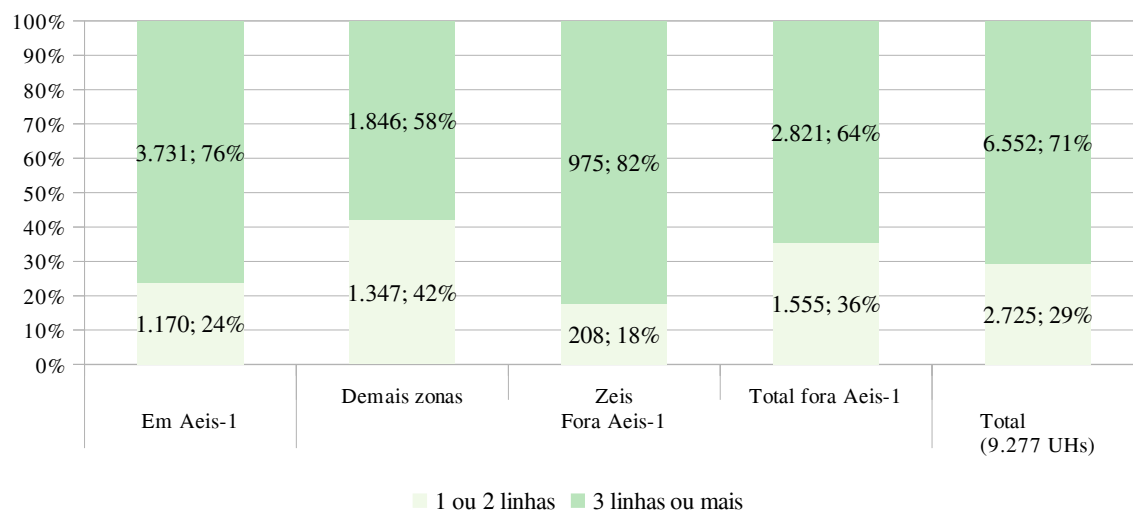
Foi verificado ainda se o acesso a estações de metrô ou a estações de transferência e integração do BHBus-Move (sistema de Bus Rapid Transport – BRT do município) afetaria os resultados. Entretanto, o fato dessas estações estarem situadas ao longo de importantes vias de ligação regional da capital, que já dispõem de farta oferta de linhas de transporte público, fez com que o resultado não se alterasse.

Como pode ser visto nos gráficos seguintes, os conjuntos e unidades habitacionais situadas em Aeis-1 são, em geral, melhor servidos no quesito acesso a transporte público urbano: com 10 minutos de caminhada, 94% das UHs são servidas por três linhas principais ou mais, enquanto fora delas são 75%.



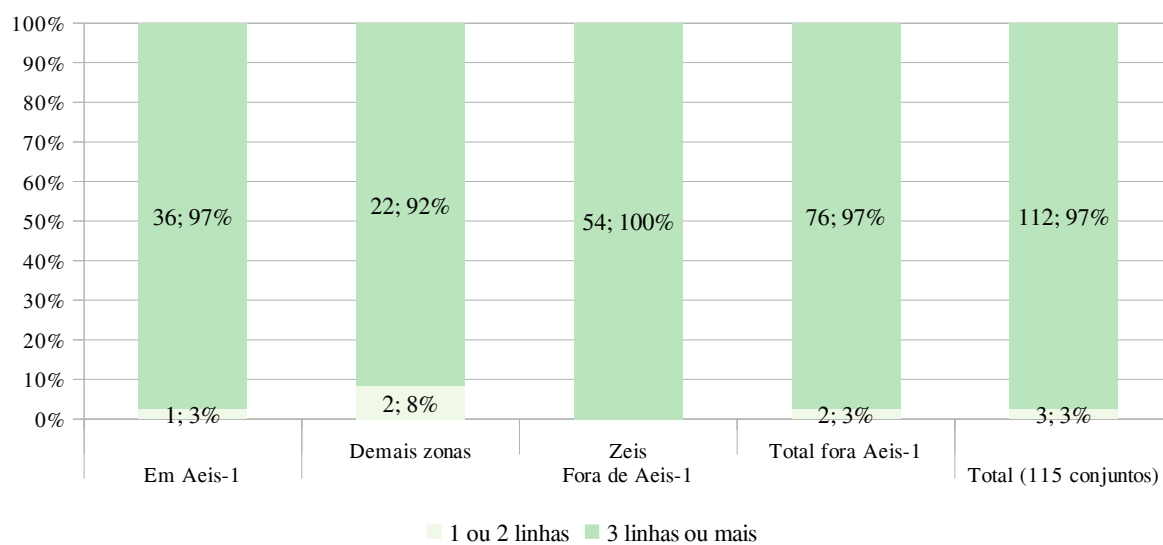
**Gráfico 3.8: Conjuntos por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (5 minutos de caminhada)**

Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.9: Unidades habitacionais por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (5 minutos de caminhada)**

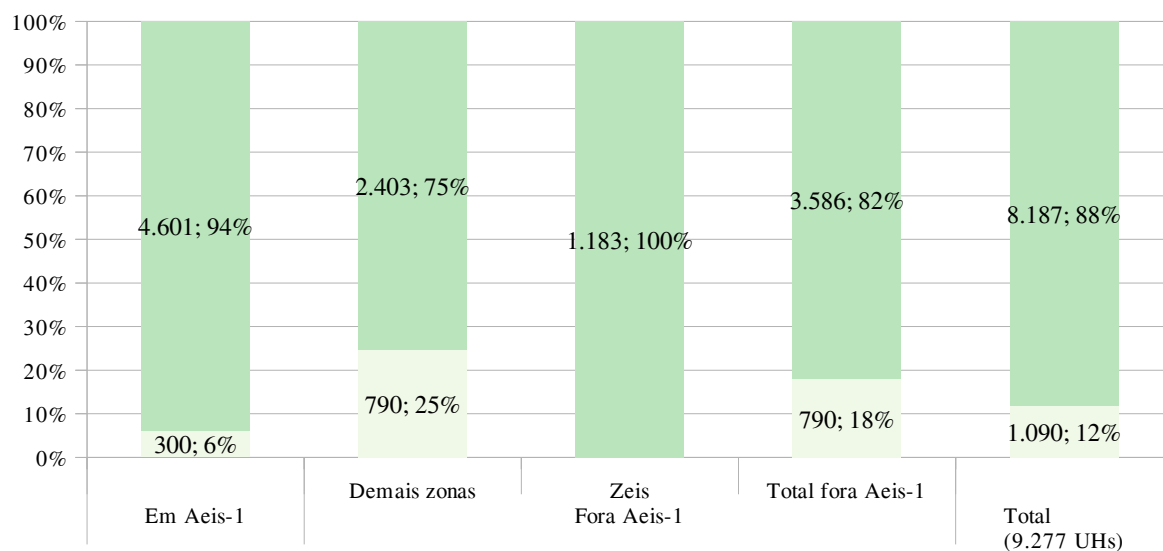
Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.10: Conjuntos por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (10 minutos de caminhada)**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.11: Unidades habitacionais por quantidade de pontos de ônibus acessíveis (10 minutos de caminhada)**



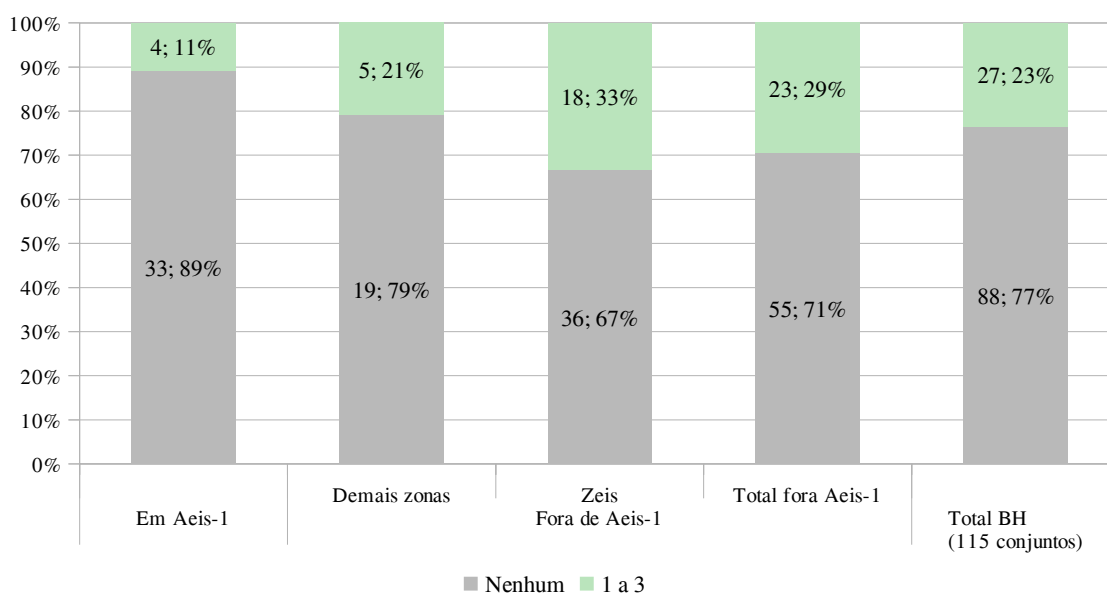
Fonte: Elaboração própria.

### 3.2.2.2 *Equipamentos públicos de cultura*

Em função das poucas unidades no município, os equipamentos de cultura são aqueles que menos famílias do recorte estudado conseguem acessar, se considerados os parâmetros máximos estabelecidos no Caderno 2 da coleção Minha Casa + Sustentável. No universo total, são 1.300 unidades habitacionais dentro e fora de Aeis-1 com acesso a equipamentos públicos de cultura, quantidade que representa apenas 14% do total.

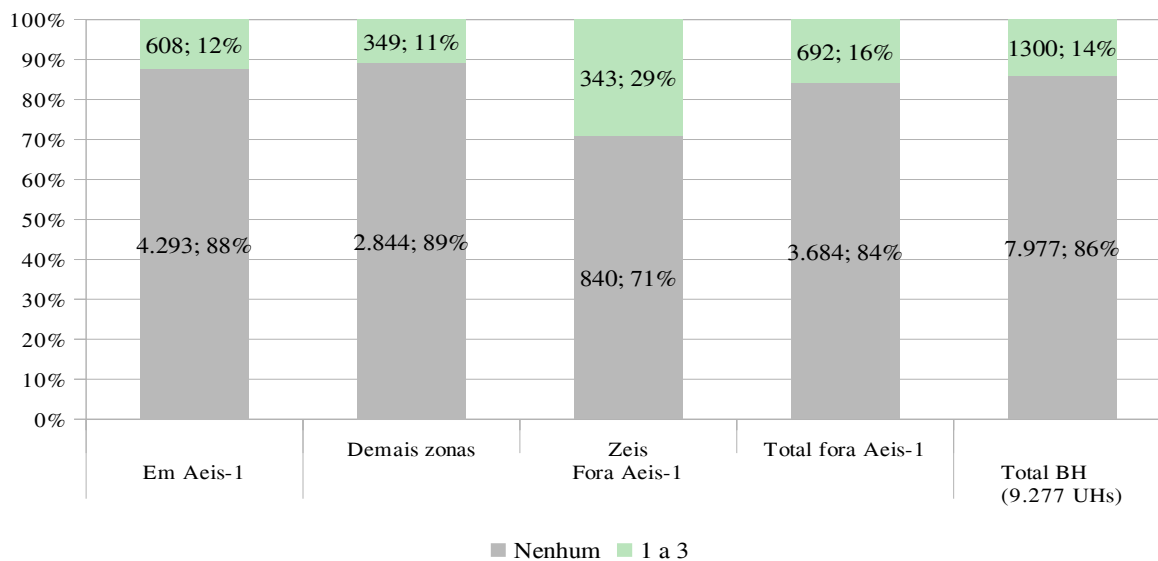
Os gráficos apresentados na sequência mostram que, em termos relativos, há mais unidades habitacionais localizadas em Aeis-1 com acesso a equipamentos públicos de cultura, embora a diferença seja sutil em relação às UHs fora de Aeis-1.

**Gráfico 3.12: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de cultura acessíveis (15 minutos de caminhada)**



*Fonte: Elaboração própria.*

**Gráfico 3.13: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de cultura acessíveis (15 minutos de caminhada)**



Fonte: Elaboração própria.

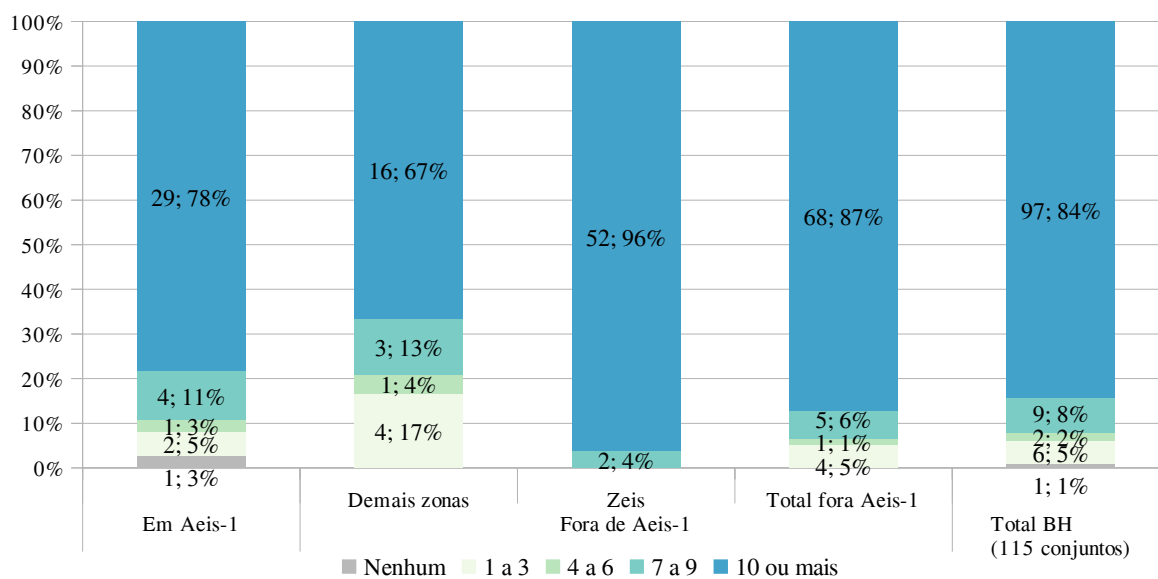
### 3.2.2.3 Equipamentos públicos esportivos

Belo Horizonte possui mais de 600 equipamentos esportivos<sup>91</sup> distribuídos por todo o território, e apenas um conjunto monitorado pela Urbel não tem acesso a essa categoria: ele possui 300 unidades habitacionais e está dentro de uma poligonal de Aeis-1.

Por outro lado, no geral as UHs em Aeis-1 têm acesso a uma quantidade maior de equipamentos públicos esportivos: dentro delas, 58% têm acesso a mais de 10; fora, 28% (Gráfico 3.15).

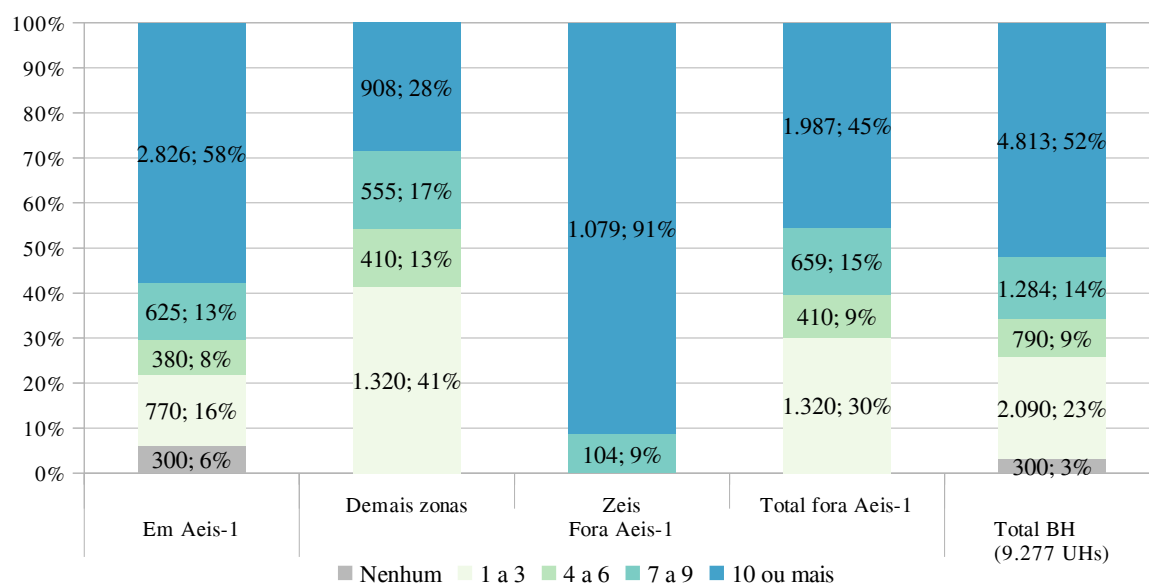
<sup>91</sup> Quadras, pistas de skate, ginásios, espaços esportivos, campos, academias a céu aberto e academias da cidade.

**Gráfico 3.14: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos esportivos acessíveis (20 minutos de caminhada)**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.15: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos esportivos acessíveis (20 minutos de caminhada)**



Fonte: Elaboração própria.

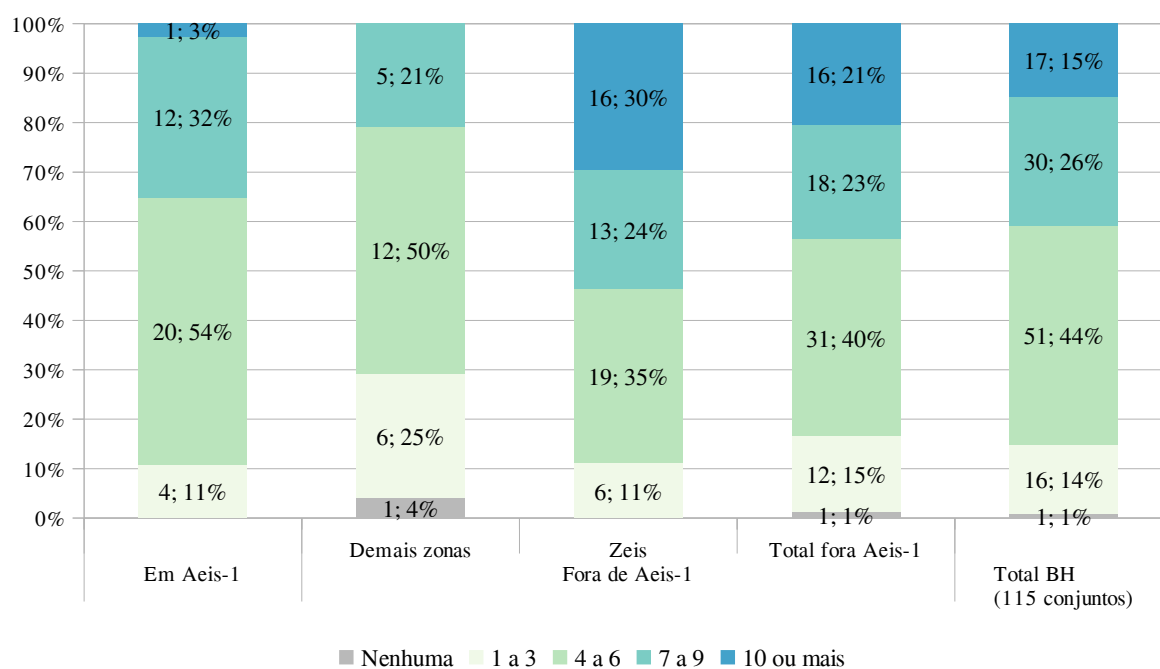
### 3.2.2.4 Equipamentos públicos de educação

Foram analisados dois tipos de equipamentos de educação: creches (conveniadas e próprias, estas últimas denominadas Unidades Municipais de Educação Infantil – UMEIs) e escolas municipais, estaduais e federais de ensino fundamental e médio. Não foi feita distinção entre os níveis de educação das escolas em função de lacunas no arquivo disponibilizado pela Prefeitura.

Da mesma forma como os equipamentos esportivos, há no município grande quantidade de creches e escolas, ressaltando novamente que este estudo se restringiu à existência ou não do equipamento, não tendo sido analisada a capacidade física, de recursos humanos e de absorção de demanda, nem mesmo a qualidade do serviço prestado.

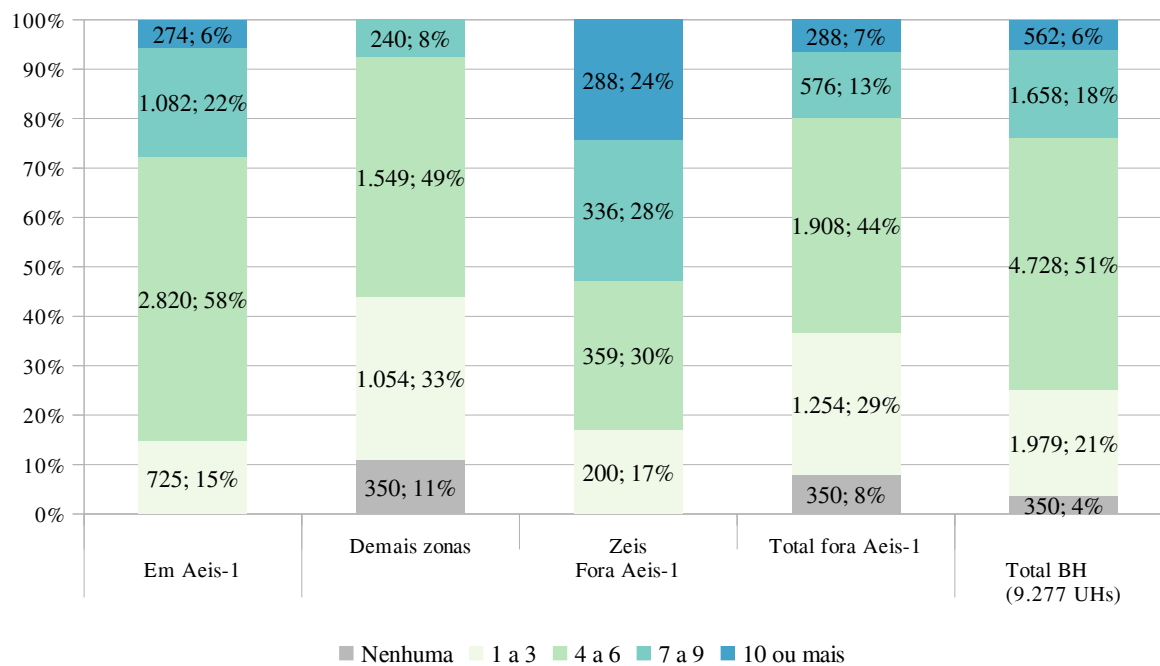
De todos os conjuntos analisados, um não possui acesso a creches nem a escolas (fora de Aeis-1), enquanto outro não possui acesso a escolas (em Aeis-1).

**Gráfico 3.16: Conjuntos por quantidade de creches públicas, próprias ou conveniadas acessíveis (15 minutos de caminhada)**



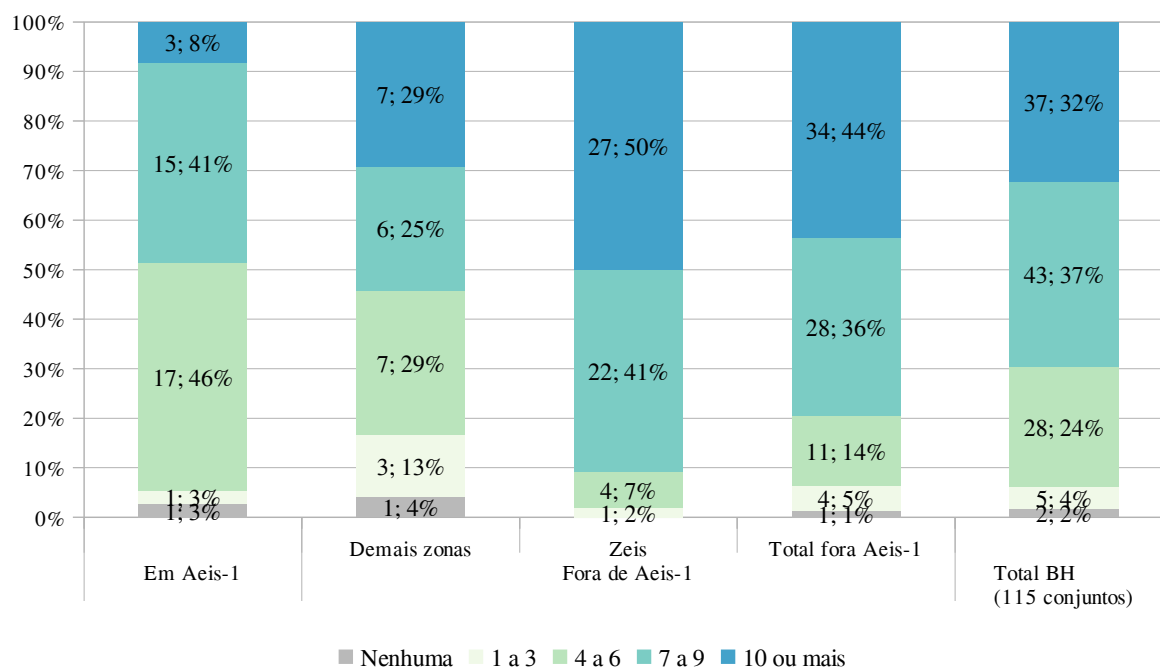
Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.17: Unidades habitacionais por quantidade de creches públicas, próprias ou conveniadas acessíveis (15 minutos de caminhada)**



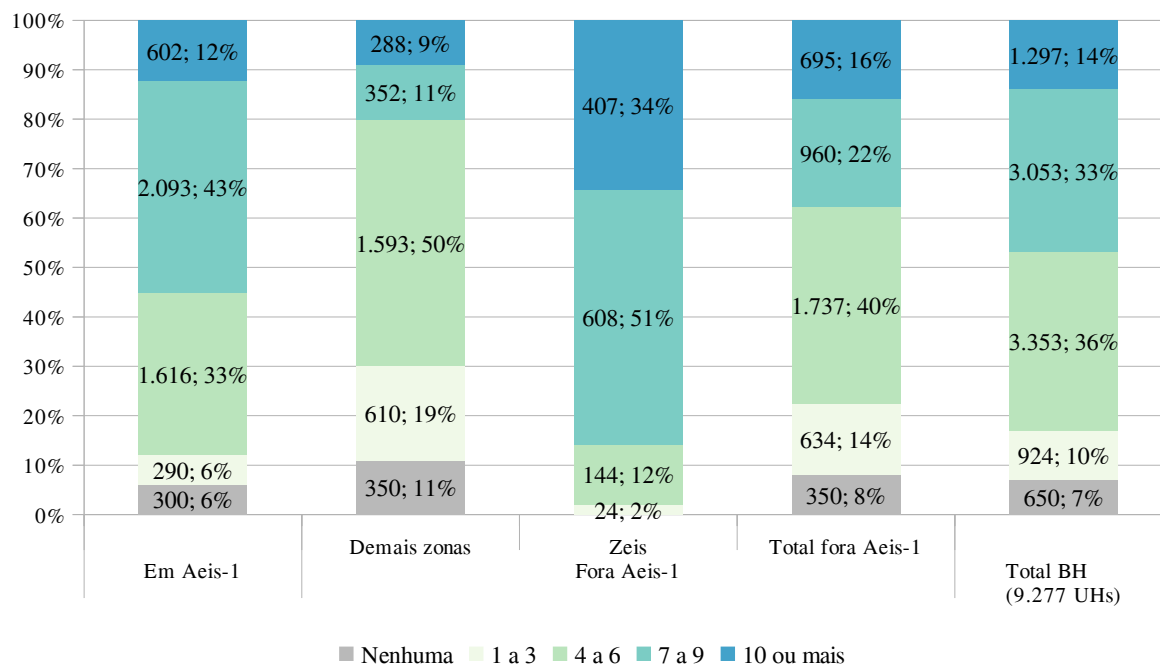
Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.18: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de educação – ensinos fundamental e/ou médio – acessíveis (20 minutos de caminhada)**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.19: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de educação – ensinos fundamental e/ou médio – acessíveis (20 minutos de caminhada)**



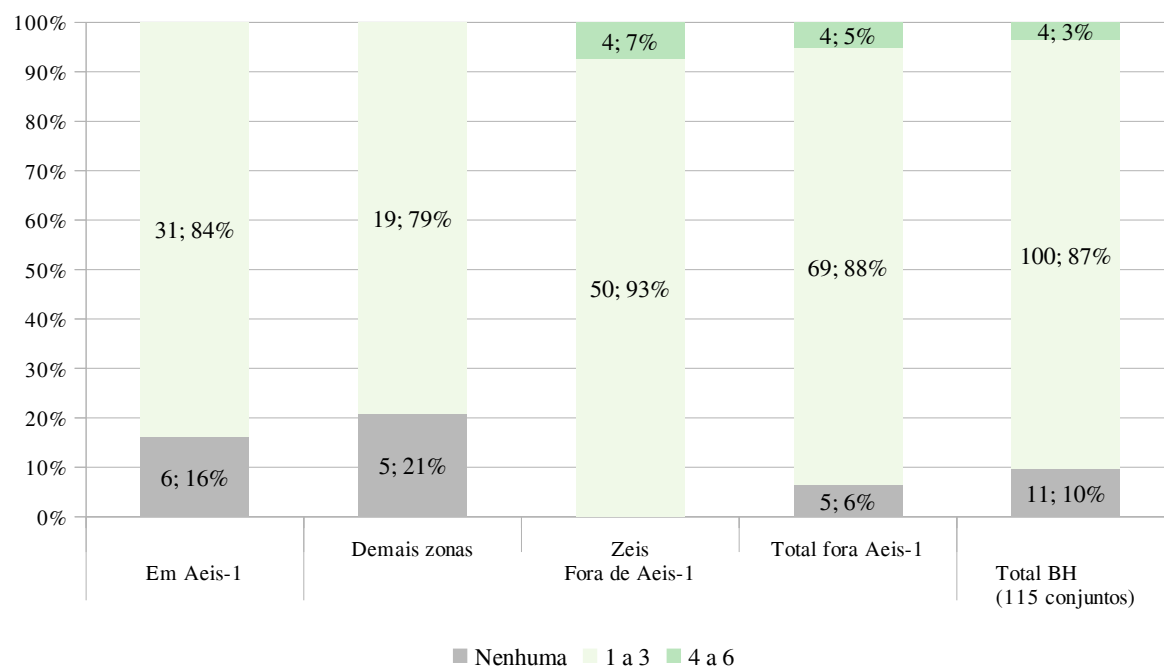
Fonte: Elaboração própria.

### 3.2.2.5 Equipamentos públicos de assistência social

Os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) existentes em Belo Horizonte são acessíveis para 84% das famílias do recorte estudado, sendo 4.026 delas moradoras de conjuntos situados em Aeis-1 (82% das UHs em Aeis-1) e 2.571 em conjuntos fora de Aeis-1 (81% das UHs fora de Aeis-1).

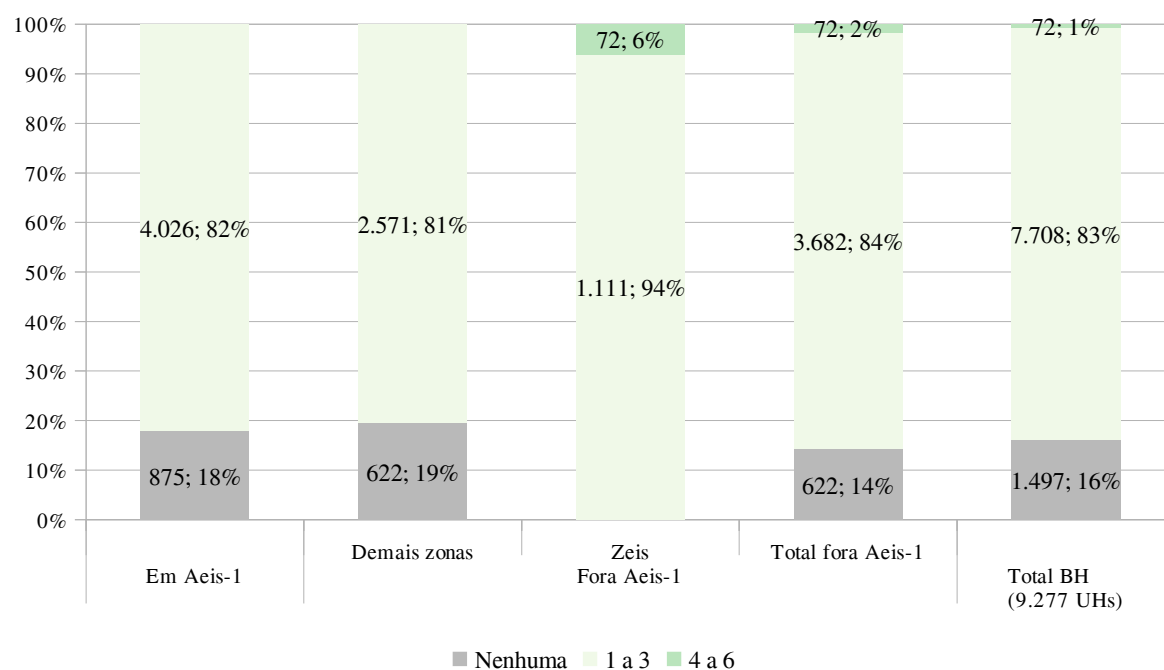


**Gráfico 3.20: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de assistência social acessíveis (25 minutos de caminhada)**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.21: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de assistência social acessíveis (25 minutos de caminhada)**

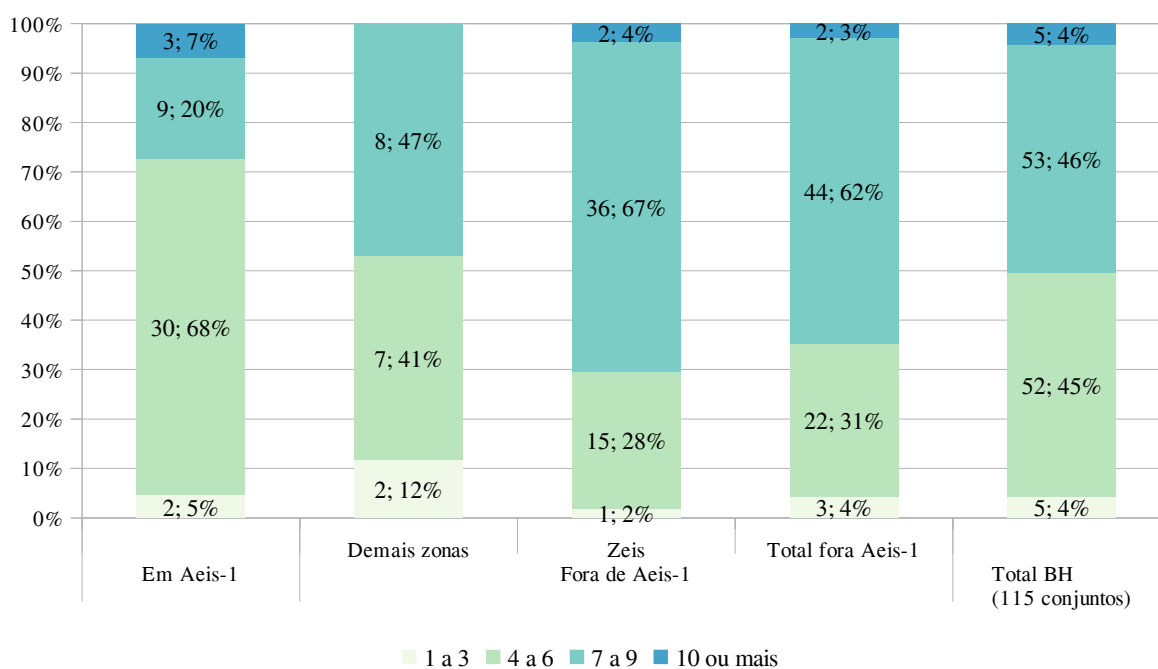


Fonte: Elaboração própria.

### 3.2.2.6 Equipamentos públicos de saúde básica

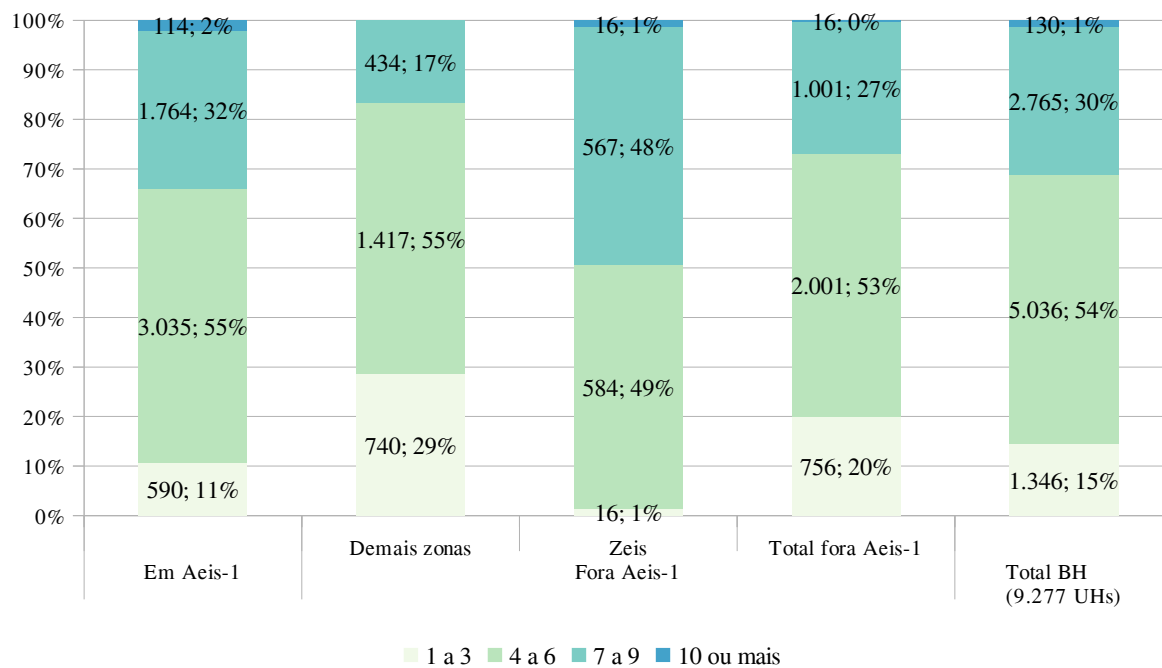
Os dados de localização dos Centros de Saúde de Belo Horizonte mostram que todos os conjuntos concluídos entre 2012 e 2017 têm acesso a pelo menos um equipamento público de saúde básica, independentemente de estar ou não situado em Aeis-1.

**Gráfico 3.22: Conjuntos por quantidade de equipamentos públicos de saúde básica acessíveis (30 minutos de caminhada)**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3.23: Unidades habitacionais por quantidade de equipamentos públicos de saúde básica acessíveis (30 minutos de caminhada)**



*Fonte: Elaboração própria.*

O Quadro 3.6 resume o acesso a serviços públicos de transporte coletivo e a equipamentos públicos por famílias contempladas com unidades habitacionais de interesse social entre 2012 e 2017, dentro e fora de Aeis-1, em Belo Horizonte.

**Quadro 3.6: Resumo do acesso a serviços públicos de transporte coletivo e equipamentos coletivos por famílias em unidades habitacionais de interesse social (2012-2017)**

Serviço / equipamento público	Parâmetro (minutos de caminhada)	UHs com acesso (relativo)	
		Em Aeis-1	Fora de Aeis-1
Ônibus	Pelo menos uma linha principal (10 minutos)	100%	100%
	Três ou mais linhas principais (10 minutos)	94%	75%
Cultura	Pelo menos um equipamento (15 minutos)	12%	11%
	Mais de três equipamentos (15 minutos)	0%	0%
Esporte	Pelo menos um equipamento (20 minutos)	94%	100%
	Mais de três equipamentos (20 minutos)	78%	59%
Educação infantil	Pelo menos um equipamento (15 minutos)	100%	89%
	Mais de três equipamentos (15 minutos)	85%	56%
Educação – ensino fundamental e médio	Pelo menos um equipamento (20 minutos)	94%	89%
	Mais de três equipamentos (20 minutos)	88%	70%
Assistência social	Pelo menos um equipamento (25 minutos)	82%	81%
	Mais de três equipamentos (25 minutos)	0%	0%
Saúde básica	Pelo menos um equipamento (30 minutos)	100%	100%
	Mais de três equipamentos (30 minutos)	88%	77%

*Fonte: Elaboração própria.*

Nota-se que apenas o acesso a equipamentos de esporte por famílias moradoras de unidades habitacionais em Aeis-1 é prejudicado em relação às famílias moradoras fora de Aeis-1. Em todas as demais categorias, a habitação ofertada em Aeis-1 é igualmente ou melhor inserida no meio urbano, indicando importante potencial do instrumento.

### **3.2.3 Análise dos resultados: a oferta de cidade em Aeis-1**

Com base nos resultados apresentados, é possível tecer algumas considerações sobre a estratégia de planejamento da localização da habitação de interesse social em Belo Horizonte por meio do instrumento das Aeis-1.

As poligonais vigentes (etapa 1) estão concentradas na Regional Nordeste, representam 1,5% do território municipal e 61% delas eram passíveis de ocupação por HIS em 2015. Pouco menos de um quinto do total estava ocupado com conjuntos de interesse social monitorados pela Urbel, e apenas 34% das Aeis-1 ocupadas por esses conjuntos (16% do total de poligonais ocupadas e 6% do total de poligonais) puderam utilizar os parâmetros diferenciados da ferramenta.

Entretanto, as áreas ainda desocupadas ou subocupadas são capazes de absorver grande percentual do déficit, desde que nelas sejam viabilizadas as características construtivas permitidas pela Lei nº 9.959/2010. Trata-se de real obstáculo da política habitacional: embora importante, a flexibilização de parâmetros parece não ser suficiente para atrair o mercado e viabilizar construções mais densas. No período estudado, observou-se uma média de 132 unidades habitacionais por conjunto, menos da metade da quantidade máxima estabelecida pela Política Municipal de Habitação (300 UH por conjunto)<sup>92</sup>. O principal motivo parece ser a proporção atualmente definida na lei para unidades de baixa renda (até três e entre três e seis salários mínimos) e para livre comercialização em Aeis-1, que não tem se mostrado economicamente viável ao mercado. Há também outras variáveis que podem influenciar, como as dificuldades na implantação de edifícios mais altos, que demandam a instalação de elevadores e o uso de garagens subterrâneas. Trata-se de cenário que atualmente demonstra possibilidade de alterações, já que algumas propostas têm sido apresentadas à Urbel após o lançamento, em 2016, de nova faixa intermediária de renda do PMCMV (Faixa 1,5).

Na análise da renda média domiciliar verificou-se que a maior parte das poligonais está concentrada em regiões caracterizadas pela ocupação por população com rendimento até 6 salários mínimos, foco da política habitacional do município, e com qualidade de vida urbana inferior à média municipal. Essas características demonstram a dificuldade de se superar os processos de segregação

---

<sup>92</sup> Ressalta-se, novamente, que não foram analisadas as condições de contiguidade dos conjuntos. Muitos foram implantados lado a lado, mas estão individualizados nas bases georreferenciadas. Essa condição não impacta o exercício e a avaliação realizada, pois o objetivo se limitou a identificar, de forma geral, a utilização de maior ou menor potencial construtivo.

socioespacial nos termos discutidos do Capítulo 1: em vista da escassez de terrenos ainda vazios adequados à habitação<sup>93</sup>, se não forem viabilizadas outras formas de provisão habitacional de interesse social em áreas diversas em termos de renda (como a utilização de imóveis vazios existentes), e se não forem tomadas medidas para a melhoria das condições urbanas nos lugares atualmente destinados à HIS, a tendência, com a sua ocupação, é que a concentração de famílias com renda até 6 SM seja acentuada em áreas com pior qualidade de vida urbana. Por outro lado, verificou-se que 2% das Aeis-1 estão em setores com renda acima de 10 salários mínimos. Apesar de reconhecer a existência de muitos outros aspectos envolvendo a questão, esse dado revela um potencial da ferramenta de promover fissuras na rígida segregação socioespacial das cidades.

No que se refere ao zoneamento, as Aeis-1 de Belo Horizonte estão situadas em áreas compatíveis com a ocupação e com o uso residencial. Embora a zona que mais contém poligonais (ZAR-2) seja descrita na lei como aquela cujas áreas possuem restrições relacionadas à condição da infraestrutura, à articulação viária e à topografia, há a possibilidade de certo adensamento construtivo – quase sempre desejado em empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) sob o argumento de melhor custo-benefício. Entretanto, em vista da tipologia padrão atualmente adotada nos EHIS em Belo Horizonte, parece que essa possibilidade praticamente dispensaria, nos últimos anos e nesse zoneamento, a necessidade dos parâmetros especiais das Aeis-1.

Apesar disso, ressalta-se que a terceira zona que mais concentra Aeis-1, com 7% do total, é a ZAR-1, que no município é ocupada predominantemente por população com rendimento domiciliar acima de 10 salários mínimos. Verificou-se, assim, o mesmo movimento identificado na análise de renda. Trata-se de quantidade tímida, mas indicativa da possibilidade aberta pelo instrumento de se transpor a barreira imposta (em parte) pelo zoneamento à diversidade de classes sociais no território.

---

<sup>93</sup> No Capítulo 2 é apresentada a metodologia que foi adotada pela prefeitura para a proposta de demarcação das poligonais. Verificou-se uma preocupação em mapear apenas áreas adequadas à ocupação e compatíveis com outros usos urbanos.

A etapa localização das Aeis-1 evidenciou, portanto, possibilidades e limitações do instrumento, algumas já discutidas em outros estudos sobre o tema e abordadas ao longo desta dissertação:

1) demarcar Zeis vazias e regulamentá-las, apesar de indispensável ao uso do instrumento, não basta para a construção de HIS na velocidade que requer o já expressivo e crescente déficit habitacional;

2) é possível cobrir grande parte do déficit habitacional mesmo com um pequeno percentual do território demarcado como Zeis vazias. Entretanto, é necessário, mais do que estabelecer parâmetros flexíveis, que se viabilize a sua realização, seja pelo chamado mix de produtos<sup>94</sup>, seja pela verticalização;

3) os estudos mais recentes promovidos pelo município e que mapearam áreas vazias não conflitantes com outros usos reforçaram a escassez de terrenos disponíveis em setores com renda acima de 6 salários mínimos<sup>95</sup>. Como explorado no primeiro capítulo desta dissertação, os processos de segregação socioespacial estão imbricados em uma complexa trama de fatores relacionados ao processo de urbanização vivido no país em um contexto industrial capitalista, e, para enfrentá-los, é indispensável a adoção de outras ferramentas e estratégias além das Zeis vazias;

4) embora de pequena expressão, em Belo Horizonte há diversidade de localizações das Aeis-1 em termos de renda, IQVU e zoneamento. Essa diversidade é essencial para se proporcionar a possibilidade de desvios no processo de segregação socioespacial municipal – ou seja, desvios no processo de concentração, cada vez mais intensa, de determinadas faixas de renda em regiões gerais da cidade (Villaça, 2017). Afinal, a segregação socioespacial é um fenômeno que afeta negativamente as famílias de menor renda, que dificilmente conseguem acessar as melhores localizações da cidade.

---

<sup>94</sup> Proporções entre unidades destinadas à HIS e unidades destinadas à livre comercialização.

<sup>95</sup> Informação obtida por meio dos arquivos que contêm as propostas de Aeis-1 e Aeis-1 Ambiental no Projeto de Lei nº 1.749/2015, relativo à revisão do Plano Diretor municipal (SUPLAN, 201-a e 201-b). Esses arquivos foram disponibilizados antes do envio do substitutivo à Câmara, em junho de 2018.

A análise da segunda etapa, que considerou todas as unidades habitacionais de interesse social concluídas em Belo Horizonte entre 2012 e 2017, revelou aspectos positivos da ferramenta. São indicativos de que ela tem contribuído para se alcançar, mesmo que de forma ainda não muito expressiva, bons resultados para a política habitacional.

Excluindo da análise as unidades concluídas em Zeis – afinal, trata-se de zoneamento também caracterizado por regras especiais –, as diferenças se tornam mais evidentes, a começar pela quantidade de UHs construídas: 61% em Aeis-1, 39% fora delas. Mesmo em um recorte temporal coincidente com o auge do programa habitacional que mais produziu HIS no país, e considerando que em Belo Horizonte também foram estabelecidos parâmetros mais flexíveis para o PMCMV, os resultados dentro das Aeis-1 foram mais significativos do que fora delas<sup>96</sup>.

Partindo do fato que a Política Municipal de Habitação é voltada à produção de unidades que abriguem famílias com renda máxima de 6 salários mínimos, verificou-se que a ferramenta possibilitou uma maior diversidade de renda no município: a produção habitacional em setores cuja renda média dos domicílios era superior a 6 salários mínimos foi muito mais representativa dentro das Aeis-1 do que fora delas. Também foi mais expressiva, dentro das poligonais, a produção habitacional em áreas com qualidade de vida urbana superior à média municipal.

As UHs concluídas fora de Aeis-1 foram predominantemente implantadas em zonas de proteção, umas das mais restritivas do município, e a ocupação só foi possível pela flexibilização de parâmetros associada ao PMCMV. Por outro lado, as Aeis-1 viabilizaram unidades em ZAR-1, zona caracterizada pela ocupação predominante por população com renda acima do perfil atendido pela PMH (Gráfico 3.1).

Foi justamente nas Aeis-1 sobrepostas à ZAR-1 que se construíram as únicas unidades em setor censitário cuja renda média domiciliar em 2010 era superior a

---

<sup>96</sup> Lembra-se que o PMCMV viabilizou a construção da maior parte das unidades produzidas no município no período estudado, tanto dentro como fora de Aeis-1.



10 salários mínimos, possibilitando mais diversidade de renda no bairro Santa Lúcia. Ou seja, num bairro de alta renda e com elevado Índice de Qualidade de Vida Urbana foram implantados conjuntos onde famílias pobres removidas da Vila Barragem Santa Lúcia passaram a morar com dignidade.

**Figura 3.10: Foto dos conjuntos construídos na Aeis-1 do bairro Santa Lúcia**



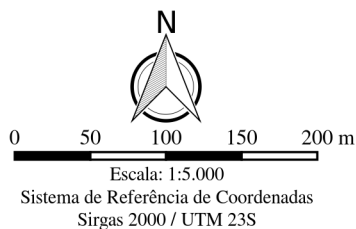
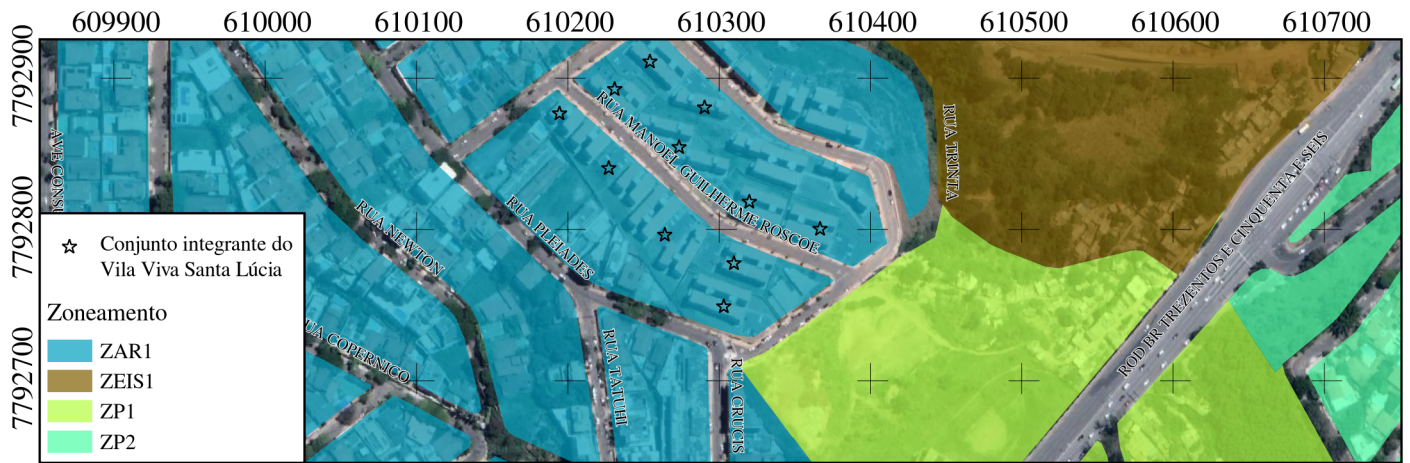
Foto: Admar Martins de Paula, jul. 2018.

A análise da inserção urbana com foco na oferta de transporte e equipamentos públicos mostrou que Belo Horizonte é, em termos quantitativos e espaciais, relativamente bem servida nesses quesitos – à exceção de equipamentos de assistência social e, principalmente, culturais.

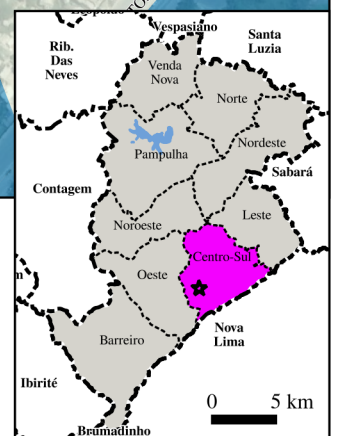
A pesquisa não abrangeu a qualidade dos serviços prestados, o estado de conservação das construções e nem mesmo a capacidade de absorção da demanda, mas indicou que, proporcionalmente, há mais unidades habitacionais em Aeis-1 com acesso:

- a pelo menos três linhas principais de transporte público urbano;
- a equipamentos de cultura;
- a mais de três equipamentos de ensino infantil;
- a equipamentos de ensino fundamental/médio; e
- a equipamentos de assistência social.

Figura 3.11: Características da região dos conjuntos construídos na Aeis-1 do bairro Santa Lúcia



Fontes: Elaboração própria com dados do IBGE (2011b; 2012), da Prodabel (201-?f; 2015?; 2018?b), da SMPL (2015?). Imagem aérea DigitalGlobe (Google, 2017). Fotos: Admar Martins de Paula, jul. 2018.



Por outro lado, e também em termos percentuais, unidades em Aeis-1 têm menos acesso a equipamentos esportivos. Todas as unidades habitacionais construídas no município entre 2012 e 2017, delimitadas ou não como Aeis-1, têm acesso a pelo menos um equipamento de saúde.

Os resultados apresentados são indicativos de que as Aeis-1, embora com limitações, têm permitido o acesso à terra, já que três quintos das unidades concluídas no período foi sob seus parâmetros. Mas, mais do que isso, têm permitido, quando amparada por uma política habitacional consistente e quando associada a outros programas e estratégias, o acesso à terra urbana, com construção de unidades em áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos.

A análise auxilia, portanto, a confirmar a hipótese de que as Zeis vazias, mesmo com limites para a sua aplicação e mesmo de forma ainda insuficiente para reverter o grave problema habitacional no país, podem contribuir para se alcançar os objetivos da política habitacional.



**CONCLUSÕES**

## CONCLUSÕES

Diversos estudos já foram realizados na busca de se compreender os limites, contradições e possibilidades dos instrumentos elencados no Estatuto da Cidade, elaborados para dar sustentação ao princípio da função social da propriedade e, assim, viabilizar o direito à moradia e à cidade com participação da sociedade.

As Zeis vazias têm sido problematizadas desde as experiências de vanguarda da década de 1990 até os dias atuais, na vigência do Estatuto da Cidade e outras normas que versam sobre o assunto. Nesse percurso, muito já se debateu sobre as várias dificuldades e fragilidades encontradas pelos municípios na sua utilização.

No contexto nacional, com base em experiências de diversos municípios brasileiros, já se sabe, por exemplo, que elas podem não se viabilizar, mesmo se legalmente previstas, delimitadas e regulamentadas, revelando uma das maiores contradições da ferramenta. Isso porque esbarram nos interesses de proprietários e empreendedores, que muitas vezes preferem a manutenção do terreno vazio, aguardando alterações legais. Em outros casos, esses atores buscam lacunas legais para construir apenas nas parcelas dos lotes destinadas à livre comercialização, deixando vazia a porção associada à HIS.

Há também limitações relativas à participação popular e à força política dos verdadeiros interessados na sua efetivação<sup>97</sup>; há legislações insuficientes, sem regulamentação, delimitação e detalhamentos; há terrenos em Zeis vazias que são inadequados ao uso residencial ou já foram destinados a outras atividades; há ainda aqueles municípios que só conseguem delimitá-las em localizações que reforçam processos de segregação socioespacial; há dificuldades de concertação entre os órgãos, sejam eles municipais, intermunicipais ou interfederativos, para a

<sup>97</sup> O “Manifesto em defesa das Zeis e da gestão democrática da terra urbana – Nenhuma Zeis a menos”, publicado em maio de 2015 por movimentos de moradia de São Paulo/SP, é ilustrativo dos setores que defendem a ferramenta. Tratou-se de reivindicação de debate, com participação popular, antes que as alterações propostas no instituto das Zeis por meio do Projeto de Lei nº 157/2015 fossem levadas ao legislativo. O PL inicial previa flexibilização da construção de HIS em terrenos delimitados como Zeis vazias (UMM, 2015).

implantação da habitação e usos correlatos, o que é especialmente problemático em uma questão que extrapola os limites político-administrativos, como a habitacional; há distorções na finalidade da ferramenta, com implantação de habitação de alto padrão ou ocupação integral por usos não residenciais, ainda que complementares à HIS; há dificuldades em se definir as proporções de habitação de interesse social que sejam atrativas e viáveis ao mercado imobiliário, como vem ocorrendo em Belo Horizonte.

Também muito já se apontou para as incertezas e indefinições em relação a alguns aspectos concernentes ao instrumento, principalmente no âmbito conceitual. Um exemplo de indefinição é a própria ausência de distinção entre Zeis vazias e Zeis ocupadas na legislação federal, como abordado nesta dissertação. Também não há convicção sobre qual deve ser a natureza das Zeis vazias, se temporária, ou seja, válida apenas até a construção das unidades, ou permanente, como ocorre em Belo Horizonte, para monitoramento e aplicação de outras políticas públicas. Há incertezas também sobre qual deve ser o conceito de terreno vazio ou subutilizado, essencial para a delimitação das poligonais, bem como sobre a própria qualificação do que é habitação de interesse social.

Os estudos já realizados em outras cidades trazem ainda inquietações que põem em xeque uma das principais especificidades da ferramenta, que é a **flexibilidade de parâmetros**: questiona-se se o adensamento serve ao atendimento de um maior número de famílias ou se o foco é apenas atrair o mercado, mesmo com precarização da habitação e problemas posteriores referentes à manutenção e relações condominiais. Ou seja, há questionamentos sobre se as Zeis vazias têm servido mais ao mercado do que propriamente à garantia do direito à moradia, sem a observação de todos os componentes que fazem da habitação o meio de se ter acesso à cidade.

É importante, entretanto, separar aquilo que é limitação e fragilidade do instrumento, sem que necessariamente o invalide, daquilo que é próprio do histórico de ocupação e urbanização desigual e segregadora que se deu e que é

característica marcante do país. É essencial distinguir o que cabe à ferramenta em uma sociedade urbana capitalista e patrimonialista, em que há apenas trinta anos alterou, ao menos no seu marco jurídico-urbanístico, sua concepção de propriedade.

A compreensão que se tem aqui não é a de que as Zeis vazias são a solução única, nem mesmo exclusiva, para a reversão dos processos de segregação socioespacial ou para a erradicação do déficit de habitação e de cidade no país. Não serão elas, sozinhas, que darão conta de resolver questões profundamente enraizadas na nossa sociedade, vinculadas a processos macroeconômicos e políticos mais amplos; nem de alterar a visão anacrônica e civilista que não enxerga e desrespeita a noção constitucional de função social da propriedade; nem de frear a força e agressividade do mercado imobiliário. São aspectos que atropelam o direito social à moradia, que jamais será plenamente garantido com base em apenas um instrumento de política urbana.

Entretanto, acredita-se que as análises aqui realizadas, embora embasadas por um recorte temporal e territorial específico e por categorias analíticas que não representam toda a complexidade urbana, contribuem para a apreensão de alcances, contradições e limitações da ferramenta no âmbito da política habitacional.

A análise teve como foco um dos aspectos considerados essenciais das Zeis vazias, estabelecido com base tanto no histórico do processo de sua consolidação no país quanto no conceito de moradia enquanto condição indispensável para a garantia do direito à cidade: a localização das poligonais e das unidades habitacionais nelas construídas.

Entretanto, antes das considerações relativas ao estudo de caso específico e das ponderações relativas ao questionamento central da pesquisa, acredita-se necessário registrar algumas reflexões sobre a ferramenta no *âmbito federal*.

Em primeiro lugar, reconhece-se que a edição de guias, cartilhas e videoaulas sobre o assunto, realizada pelo Ministério das Cidades, certamente foi responsável pelo estímulo à expansão e pelo conhecimento sobre as Zeis vazias. Por outro lado,

a presença apenas pontual das Zeis no Estatuto da Cidade, sem descrição ou distinção entre as duas categorias principais – ocupadas e vazias – pode ter contribuído para uma das situações apontadas pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores Municipais: a não tão expressiva utilização das Zeis vazias nos municípios, mesmo quando quatro quintos deles adotaram as Zeis de regularização. No mesmo sentido, a associação que o PlanHab faz entre a previsão legal de Zeis vazias, sem vínculo com seus resultados, e o índice de capacidade institucional<sup>98</sup>, pode ter favorecido a replicação de termos e conceitos nos Planos Diretores em todo o país, sem adequações às realidades locais – mesmo que o índice não tenha sido levado a efeito. Além disso, a atual definição da ferramenta em nível nacional está restrita à regularização fundiária, em uma lei que menciona, mas não estimula sua utilização<sup>99</sup> – o que pode gerar efeitos negativos para as Zeis vazias, mesmo que sejam categorias distintas.

Constata-se, portanto, que a legislação federal carece de uma definição específica sobre as Zeis vazias, que as diferencie das Zeis ocupadas e delimite suas características e objetivos, estabelecendo o que cabe a elas diante da complexa realidade urbana. Falta um normativo que evidencie os dois pilares principais da ferramenta: 1) a delimitação de áreas vazias bem localizadas, públicas ou privadas, que propiciem o acesso à cidade; e 2) a flexibilização de parâmetros que seja viável economicamente e que permita a construção – seja pelo poder público, por regimes de mutirões ou pela iniciativa privada – de tipologias habitacionais acessíveis por famílias de rendas mais baixas, mas que, simultaneamente, requeiram condições mínimas para a garantia dos direitos à moradia e a cidades sustentáveis.

Outra lacuna conceitual que interfere na utilização das Zeis vazias refere-se à definição nacional de habitação de interesse social, que nos termos do SNHIS é

---

<sup>98</sup> O índice foi desenhado para ser a base de transferência de recursos federais aos municípios. No mesmo sentido, anos antes, a Lei nº 11.124/2005 havia definindo como diretriz do SNHIS o “incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia” (BRASIL, 2005, art. 4º, II, e).

<sup>99</sup> Conforme detalhado no Capítulo 1, no art. 18º da Lei nº 13.465/2017 desvinculou-se, explicitamente, a adoção das Zeis ocupadas para efeitos de regularização: “A Reurb [Regularização Fundiária Urbana] não está condicionada à existência de Zeis” (BRASIL, 2017c, art. 17, §2º).



aquela voltada à “população de menor renda” (BRASIL, 2005, art. 2º, I), mas sem associação a dados oficiais mais concretos como os do déficit habitacional.

Ressalta-se ainda, também no âmbito federal, o entrave posto pela atribuição constitucional dada aos municípios como responsáveis pela execução da política urbana. Como os processos urbanos não se restringem aos limites político-administrativos, trata-se de limitação real de qualquer política que se quer concretizada nas cidades. Trata-se também, portanto, de uma limitação das análises, como a aqui empreendida, que adotem aspectos da legislação municipal para a avaliação de processos urbanos que são, também, metropolitanos. Significa dizer que a disputa por localizações acontece em toda a mancha urbana polarizada pelo município núcleo da metrópole, com diferenças significativas nas localizações e na qualidade da inserção dos terrenos. Nesse sentido, considera-se importante a realização de estudos complementares a este, que avaliem a adoção e a localização das Zeis vazias de forma estendida nos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Da mesma forma, avalia-se necessária a realização de pesquisas que se voltem à compreensão da integração entre os órgãos dos municípios que compõem a RMBH sobre o uso da ferramenta e de como ela tem sido tratada no âmbito de planos mais amplos, em escala metropolitana, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH).

Considera-se fundamental, também, tecer algumas considerações sobre as *categorias analíticas* aqui utilizadas e sobre as limitações do estudo. Em primeiro lugar, inicialmente pretendia-se analisar uma terceira etapa de implantação das Zeis vazias, que abrange a ocupação das unidades habitacionais. Seria avaliada a proporção de atendimentos e se houve diferenças na qualidade da inserção urbana em função da faixa de renda dos beneficiários. A divisão seria feita em dois segmentos, conforme o grau de participação no déficit habitacional do município: de zero a três e de três a seis salários mínimos. Entretanto, isso não se viabilizou como pretendíamos, em função da dificuldade em obter os dados que contivessem a renda familiar dos beneficiários de cada conjunto. O estudo acabou limitado à faixa atendida pela política municipal de habitação, sem subdivisões, ou seja, de zero a

seis salários mínimos, que foi confrontada com a renda média domiciliar dos setores censitários que receberam poligonais de Aeis-1 e conjuntos de habitação de interesse social. Essa limitação impediu um maior detalhamento sobre os resultados do instrumento no município, mas, a nosso ver, sem comprometimento das contribuições trazidas pelos produtos alcançados.

A escolha do IQVU – índice de qualidade de vida urbana – como categoria de análise se deu em função da possibilidade de espacialização e da robustez, uma vez que é composto por uma série de importantes indicadores que qualificam o território em termos de acesso a serviços, meio ambiente, infraestrutura, equipamentos e segurança. São aspectos que conferem à localização atributos coerentes com o conceito de direito à moradia. Por outro lado, a definição do IQVU por unidades de planejamento (UP) traz uma representação fragmentada da cidade (RIBEIRO, 2008) e não permite a apreensão da qualidade de vida em pontos distintos da UP.

Optou-se, portanto, por aprofundar o estudo da realidade de inserção urbana das unidades habitacionais a partir do detalhamento de um dos aspectos que conferem qualidade de vida: verificou-se a adequação das distâncias entre as UHs e alguns equipamentos urbanos, bem como entre elas e os pontos mais próximos de embarque e desembarque de transporte público. São aspectos comumente apontados na literatura como importantes na localização da habitação e na garantia do direito à moradia (BRASIL, A., 2016; MARICATO, 2013; ROLNIK, 2010), e para a avaliação consideraram-se critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades para municípios do mesmo porte de Belo Horizonte. É importante ressaltar que foram utilizados parâmetros referenciais para percursos realizados a pé, que podem, por vezes, não ser os mais adequados, seja em função da topografia ou de modais e percursos preferenciais ou necessários. Exemplos disso são a existência de arborização, comércio ou precariedade de calçadas. A análise também apresenta outras limitações, por não abranger aspectos qualitativos como estado de conservação de equipamentos e ônibus, saturação ou qualidade do atendimento dos serviços, essenciais para a real assistência às necessidades das famílias.

No que concerne ao zoneamento, adotado como uma categoria complementar de análise, acredita-se que os resultados reforçaram a capacidade inerente às Aei-1 de permitir desvios nos processos de segregação socioespacial. Essa avaliação foi possível a partir da identificação dos zoneamentos cujos parâmetros dialogam mais com setores de alta renda e da verificação da existência de poligonais e de unidades habitacionais nessas áreas. Observou-se que a maior parte da produção habitacional de interesse social provavelmente não se valeu do potencial construtivo permitido pela ferramenta, ficando muito mais próxima das tipologias historicamente praticadas e permitidas pelas zonas comuns. Apesar disso, os parâmetros flexíveis foram especialmente válidos nos bairros de alta renda, onde a legislação urbanística deixou de ser um obstáculo à construção de HIS e, portanto, deixou de ser um obstáculo à mistura de classes sociais.

Nesse sentido, apesar de não ter sido o foco desta pesquisa, acredita-se que o acesso aos critérios efetivamente adotados nos projetos arquitetônicos poderia permitir maior aproximação da realidade e das possibilidades do instrumento. Seria de grande contribuição, portanto, se outros trabalhos fossem realizados para se verificar o quanto, em termos de regulação urbana, a implantação de HIS tem sido facilitada com a adoção da ferramenta – seja pelos parâmetros efetivamente realizados, isenções de taxas ou simplificação de processos burocráticos, inclusive relativos aos licenciamentos urbanístico e ambiental, certamente necessários, mas às vezes mal dimensionados.

Por mais que se tenha adotado uma quantidade, acredita-se, abrangente de categorias de análise, a realidade é muito mais complexa e há diversos outros fatores que influenciam a vida na cidade, seja de forma individual ou coletiva. Uma das mais significativas é o percurso casa-trabalho e o tempo gasto nesse percurso, mas também há outras mais subjetivas, como os laços afetivos de vizinhança. Há também fatores relacionados à qualidade das unidades habitacionais construídas, à segurança e à capacidade de manutenção das áreas comuns pelos moradores. São aspectos importantes, quando não essenciais, para a garantia do direito à moradia, e que podem compor outros estudos específicos e complementares sobre o tema.

Um dos principais aspectos identificados na pesquisa sobre o *uso das Zeis vazias em Belo Horizonte* é que, apesar das indefinições e lacunas normativas no âmbito federal, a construção do conceito de Aeis-1 na capital mineira mostrou que o município avançou nesse sentido, inclusive no que se refere aos critérios de demarcação de poligonais. Talvez poucos municípios tenham feito um exercício tão criterioso na tentativa de mapear áreas para habitação de interesse social, o que é evidenciado, dentre outros aspectos: por se adotar, como ponto de partida para a delimitação, a base completa de áreas vazias do município, independentemente do valor da terra ou do tipo de propriedade (se pública ou privada); pela preocupação em preservar outros usos urbanos, tais como parques, áreas ambientalmente relevantes e áreas destinadas a projetos viários prioritários; e pela preocupação em não mapear áreas possivelmente inadequadas à ocupação em função de riscos geológicos, de inundação ou declividades acentuadas. O exemplo da política de demarcação de Zeis vazias de Belo Horizonte traz, portanto, uma lição de entendimento refinado sobre função social da propriedade e sobre vazios urbanos – que supera a visão simplista de vazios pela inexistência de edificações. Foi esse entendimento que permitiu resultados melhores de localização da habitação de interesse social em Zeis vazias em comparação à produção em outras áreas da cidade.

Por outro lado, a pesquisa reforçou uma das limitações mais elementares da ferramenta, referente à escassez de terrenos vazios para serem mapeados como Aeis-1 – condição identificada no âmbito dos Planos Diretores Regionais (2011-2013) e da Conferência Municipal de Política Urbana (2014). Essa questão é ainda mais grave em áreas com índices de qualidade de vida urbana acima da média municipal, e é um indicativo de que, nessas áreas, o instrumento pode ser mais eficaz se mapeado em imóveis ociosos, o que, embora previsto em lei, ainda não ocorre em Belo Horizonte.

As poligonais estão predominantemente situadas em áreas ocupadas por população com o mesmo perfil de renda dos beneficiários da política habitacional e com qualidade de vida urbana abaixo da média municipal. São também regiões

onde o zoneamento já permite parâmetros construtivos semelhantes aos atualmente praticados para habitação de interesse social. Esses aspectos poderiam levar a conclusões que indicassem uma possível contribuição das Aeis-1 para o agravamento das desigualdades no território urbano ou que indicassem seu papel como acessório, já que a flexibilidade de parâmetros não tem sido essencial para a viabilização de HIS. Ou, ainda, como foi feito em Belo Horizonte, a flexibilidade poderia ser simplesmente associada a programas específicos, como o MCMV.

Entretanto, como já mencionado, a tarefa de mitigar um modelo segregador de ocupação que foi historicamente construído não é simples, e não se deve atribuir a uma única ferramenta a poderosa função de reverter esse processo, tão antigo quanto complexo. A flexibilização de parâmetros que foi permitida para empreendimentos do PMCMV se justificou pelo grande aporte de recursos federais no período recente, mas a oscilação da realidade econômica mostra que só isso também não é suficiente para uma política habitacional que se quer perene – como tem mostrado ser a de Belo Horizonte. E mesmo no contexto do PMCMV têm surgido no município, após o lançamento de nova faixa de beneficiários, em 2016, estudos para a utilização dos parâmetros mais permissivos das Aeis-1.

Além disso, a presença de poligonais, ainda que em menor quantidade, em áreas com elevada qualidade de vida urbana e predominantemente ocupadas por população de alta renda mostra que é possível, ao menos, enfrentar o padrão segregador de ocupação das nossas cidades. Esses resultados engrandecem a característica básica da ferramenta, vantajosa por si só, de obrigar o uso habitacional de interesse social em terrenos já servidos com infraestrutura e serviços urbanos, independentemente de se situarem nas áreas com os mais altos índices de qualidade de vida ou independentemente da efetiva realização dos parâmetros mais flexíveis. Os resultados reforçam, portanto, a importância da dupla função das Zeis vazias, discutida ao longo da dissertação: elas servem ao planejamento do “onde se deve” e do “como se pode” implantar habitação de interesse social.

Por outro lado, embora praticamente não existam terrenos disponíveis para novas marcações em Belo Horizonte, verificou-se a permanência da condição de vazio ou subocupado na maior parte daqueles já delimitados como Aeis-1, mesmo depois de cinco anos<sup>100</sup> da regulamentação do instrumento no município. Isso pode ter relação com o contexto atual de habitação de mercado, em que há preferência por terrenos de grandes dimensões para que seja alcançada a viabilidade econômica desejada pelos empreendedores, e com as áreas ainda disponíveis no município, majoritariamente compostas por lotes e glebas menores<sup>101</sup> – o que é, inclusive, uma das diretrizes da política habitacional de novos assentamentos da capital mineira.

Esse fato é ilustrativo das contradições da ferramenta e dos esforços necessários à consecução dos objetivos da política habitacional, que não se restringem a um único instrumento, estratégia ou ação. Nesse sentido, verificou-se que ainda predomina em Belo Horizonte a produção viabilizada por desapropriação comum, que demanda, além da etapa inicial da disputa pela delimitação de Aeis-1, esforços para obter alocações no orçamento municipal. Os casos de empreendimentos construídos em terrenos privados no município, com participação mais ativa e interesse do mercado imobiliário, estão vinculados ao PMCMV.

Além desses entraves, as Zeis vazias de Belo Horizonte também encontraram limitações na ausência de regulamentação e implementação de outros instrumentos complementares trazidos pelo Estatuto da Cidade, notadamente o de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) e o IPTU progressivo no tempo. O Projeto de Lei municipal nº 1.750/2015, que traz a regulamentação dessas e outras ferramentas, é uma aposta promissora nesse sentido. Se aprovados, será possível, no futuro, realizar abordagens complementares a este estudo, que envolvam

---

<sup>100</sup> A ortofoto que serviu de base para a análise da ocupação das poligonais de Aeis-1 é de 2015, ou seja, há uma defasagem de três anos que pode afetar os resultados obtidos, especialmente considerando a dinâmica da realidade urbana. A interpretação de fotografia também está sujeita a erros, seja pela presença significativa de árvores ou pelo próprio uso que é dado aos terrenos.

<sup>101</sup> A média da área dos lotes e glebas delimitados como Aeis-1 é de 1.535m<sup>2</sup>.

análises diacrônicas e comparativas das possibilidades das Aeis-1 quando apoiadas por esses outros instrumentos.

No que se refere à avaliação da produção habitacional de interesse social do município, foi possível identificar alguns avanços que as Aeis-1 permitiram na desigual configuração urbana do município. Do total de unidades construídas no período analisado, pouco mais de três quintos se situam em Aeis-1, e elas estão, em geral, mais adequadas em termos de acesso a equipamentos comunitários. É importante lembrar, entretanto, que nos dados de conjuntos concluídos em Aeis-1 disponibilizados pela Urbel não há distinção daqueles construídos antes da delimitação da poligonal. Embora esse fato possa significar que os dados não devem ser lidos de forma absoluta, foi informado pela equipe técnica que são poucos os conjuntos que se enquadram nessa situação, e o recorte estudado foi feito de forma a minimizar essa possibilidade. Acredita-se, portanto, que não há comprometimento dos resultados obtidos.

A análise dos conjuntos mostrou que o potencial de ocupação de áreas diversas em termos de renda e de qualidade de vida urbana, impulsionado pela política de demarcação de poligonais do município, foi, em certa medida, aproveitado: os resultados foram melhores dentro das Zeis vazias do que fora delas. Por outro lado, a flexibilidade de parâmetros encontrou limitações na viabilidade econômica do mix de produtos permitido na lei, ou seja, na proporção de unidades de habitação de interesse social e de imóveis para livre comercialização. Significa dizer que, apesar dos evidentes os avanços na política de demarcação de poligonais de Zeis vazias em Belo Horizonte, que considerou critérios alinhados com os conceitos de moradia digna e de direito à cidade, permaneceram entraves na sua implementação.

Apesar desses obstáculos, destaca-se novamente o caso emblemático do estudo, o empreendimento Vila Viva Santa Lúcia, composto de 12 conjuntos e 360 unidades concluídas entre 2012 e 2017, ocupado por famílias com renda abaixo de três salários mínimos, e o único construído na Regional Centro-Sul da capital

mineira fora de Zeis de regularização. A região é predominantemente ocupada por população de alta renda e caracterizada por um alto índice de qualidade de vida. No que se refere à regulação urbana, para além das disputas e demais esforços certamente envidados para sua construção, o empreendimento só foi viabilizado por meio dos **parâmetros mais flexíveis associados às Aeis-1**, já que está situado em zoneamento restrito em termos de aproveitamento construtivo. É, além do mais, um indicativo dos possíveis sucessos da demarcação de Aeis-1 mesmo em áreas cujo valor da terra é, a princípio, incompatível com habitação de interesse social.

É com base nesses resultados que encerra-se esse trabalho com a convicção reforçada de que enfrentar a visão tradicional e anacrônica de propriedade individual que não serve à coletividade, bem como os processos de segregação socioespacial historicamente construídos e a dinâmica agressiva do mercado imobiliário, é tarefa árdua. Demanda esforços de muitos atores e conquistas que quase sempre são apenas pontuais.

Retomando o questionamento norteador da pesquisa, acredita-se que as Zeis vazias vieram compor o conjunto de ferramentas que, sim, contribuem para o alcance dos objetivos da política habitacional. Acredita-se que os resultados confirmaram a hipótese inicial de que, embora com as limitações analisadas na sua aplicação, elas fazem diferença na viabilização da habitação de interesse social bem localizada, mesmo que em um ritmo ainda lento demais e insuficiente para quem sente a cada dia os prejuízos da falta de moradia. Afinal, trata-se de um instrumento de planejamento, com horizonte de aplicação de médio a longo prazo.

A partir da análise da experiência belo-horizontina, compartilhamos, portanto, com a compreensão dada por Ferreira e Montisuke (2007), de que “políticas bem implementadas não são obrigatoriamente reformistas, mas podem ser bastante transformadoras, mesmo que a longo prazo” (FERREIRA; MONTISUKE, 2007, p.45). A conjuntura urbana, econômica, política e social brasileira é indicativa de que há permanências que são, por enquanto, inevitáveis. Mas há fissuras possíveis e transformadoras. E é nelas que se entende, hoje, o papel Zeis vazias.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In.: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.9, n.2. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007.

ALFONSIN, Betânia. **Da invisibilidade à Regularização Fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX**. Dissertação (Mestrado). UFRGS. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, 2000.

ALFONSIN, Betânia. **A Política Urbana em destaque: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro: IPPUR, 2008.

ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio. Da igualdade e da diferença. In.: ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp.347-349.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In.: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp.165-191.

ANCONA, Ana Lucia. Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis. In.: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011. (Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos). Anexo 1, Caderno Técnico no 5.

BALTRUSIS, Nelson. As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana. In.: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007 (Coleção Habitare). pp. 324-361

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago) [online]. 2002, vol.28, n.84., pp 133-144. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>>. Acesso em 07 janeiro 2018.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** 2004. 207f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

BEDÊ, Mônica Mara Cadaval. **Trajetoória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente Popular – 1993/1996**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Belo Horizonte: Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 517**, de 29 de novembro de 1955. Cria o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares, institui a Taxa de Habitação Popular e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1955. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/517/1955>>. Acesso em 20 de março de 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 557**, de 10 de agosto de 1956 (retificada em 22/08/1956). Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1956. Estrutura o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/557/1956>>. Acesso em 20 de março de 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1990.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.165**, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1996a. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7165/1996>>. Acesso em 28 de março de 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.166**, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1996b. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7166/1996>>. Acesso em 28 de março de 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.137**, de 21 de Dezembro de 2000. Altera as leis nos 7.165 e 7.166. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/8137/2000>>. Acesso em 02 abril 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.075**, de 18 de Janeiro de 2005. Autoriza o Executivo, por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação - SMHAB -, a titular, financiar, vender, permutar, retomar ou doar as áreas que menciona e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/9075/2005>>. Acesso em 28 de março de 2018. Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.814**, de 18 de janeiro de 2010. Autoriza o Executivo a doar áreas de propriedade do Município e a realizar aporte financeiro ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, representado pela Caixa Econômica Federal; Institui isenção de tributos para operações vinculadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, nas condições especificadas, e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2010a. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/9814/2010>>. Acesso em 29 de maio de 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.959**, de 20 de julho de 2010. Altera as leis nº 7.165/96 – que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte – e nº 7.166/96 – que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município –, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial

Interesse Social, e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2010b. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/9959/2010>>. Acesso em 28 de março de 2018.

BELO HORIZONTE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte; Fundação Israel Pinheiro, 2012.

BELO HORIZONTE. **Plano Diretor da Região Administrativa Venda Nova**. Produto 04: Revisão das Áreas de Especial Interesse Social. Belo Horizonte: Práxis, 2013a.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.628**. Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo em imóveis de propriedade pública situados em Aeis-1. Belo Horizonte, 2013b. Anexo I. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 22 jul. 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.716**. Belo Horizonte, 2014. Anexo Único. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 22 jul. 2018.

BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei nº 1.749/2015**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 15 de novembro de 2017.

BETIM, Felipe. **Tuberculose na Rocinha expõe o Brasil que estacionou no século XIX**: Favela do Rio de Janeiro tem uma das maiores taxas de incidência da doença no país. El País Brasil, 12 set. 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/01/politica/1441120198\\_053979.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/01/politica/1441120198_053979.html)>. Acesso em out. 2015.

BICALHO, Diego Horta. **Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) Ambientais**: propostas para habitação social em áreas verdes como contribuição para a construção do direito ao território no caminho para a justiça ambiental. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998-2004. 344 p.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. **Periferias**. Cadernos de Pesquisa Prodeur, São Paulo, n. 2, 1979.

BRASIL, Amíria Bezerra. **A ineficácia das Zeis**: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese (Doutorado) – FauUSP. São Paulo, 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em 23 jul 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em 19 fev. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 22 jul. 2018.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos MCidades**, vol.1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a.

BRASIL. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades**, vol.4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004? Disponível em: <<https://goo.gl/F65Qnz>> Acesso em: 03 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em 22 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] Brasília, 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em 04 mar. 2018.

BRASIL. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis em vazios urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b. 55p.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; 2010. 212p.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma cultura de direitos humanos**. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação, 2013. 76p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento. **Relatório Sepac 2016**. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, 2016a. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>> Acesso em 01 fev. 2018.

BRASIL. **Portaria Ministério das Cidades nº 296**, de 22 de março de 2017a. Brasília, 2017a.

BRASIL. **Caderno 2: Parâmetros Referenciais de qualificação da inserção urbana**. Coleção Cadernos Minha Casa + Sustentável. Ministério das Cidades, ITDP. Brasília, dezembro de 2017b. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno2parametrosreferenciais.PDF>>. Acesso em 06 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, 2017c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em 27 jul. 2018.

CALDAS, Nisimar M.P. **Os Novos Instrumentos da Política Urbana: Alcance e Limitações das ZEIS**. 2008. 245 páginas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CHAER, Tatiana Mamede Salum. **O papel dos indicadores de desempenho dos programas federais: o caso da regularização fundiária de interesse social.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO1. **Resolução nº II**, de 12 de janeiro de 1994. Aprova a Política Habitacional para o Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1994.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO2. **Resolução nº XIII**, de 27 de junho de 2007. Belo Horizonte, 2007.

CNBB. **Solo Urbano e Ação Pastoral.** 20ª Assembleia Geral, 1982. Disponível em: <<https://goo.gl/xY75Wy>>. Acesso em 26 out. 2017.

CORREIA, Roberto Lobato. O enfoque locacional na Geografia. In.: **Terra Livre**, ano 1, v.1,1986. p.62-66. Disponível em: <<https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/download/34/29>>. Acesso em 22 jul. 2018.

COSTA PINTO, Maria Luiza; VERÍSSIMO, Pedro. **A cidade, as favelas e a Urbel.** In.: Revista Urbanização e Habitação. Cia. Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel, Ano 1, nº 1: Belo Horizonte, 2014.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In.: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. pp. 85-118.

D'AMBROSIO, Daniela. **O direito fundamental à moradia digna.** 2013. 107f. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, 2013.

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In.: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In.: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.4-23.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In.: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade: comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. pp. 55-70.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais.** PUCCAMP: Campinas, 2007.

FJP. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013a.

FJP. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2011-2012.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

FJP. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2013-2014.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018a.

G1DF. Distrito Federal. **Sem almoço, aluno desmaia de fome em colégio a 30 km de casa no DF.** 17/11/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/sem-almoco-aluno-desmaia-de-fome-em-colegio-a-30-km-de-casa-no-df.ghtml>>. Acesso em 28 fev. 2018.

GOMES, Maiara da Silva. Espaço e território usado em uma política habitacional. In.: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. pp.265-285.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Favelas em Belo Horizonte** – tendências e desafios. XVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/16-encontro-anual-da-anpocs/gt-16/gt23-13/7226-bereniceguimaraes-favelas/file>>. Acesso em: 17 de mar. 2018.

HARVEY, David. O direito à cidade. Qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Há uma aura de liberdade e escolha de serviços, lazer e cultura – desde que se tenha dinheiro para pagar. In: **Revista Piauí.** Ed. 82. (*online*), julho 2013. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em 13 jun. 2018.

HOLANDA, Frederico de. **Dez mandamentos da arquitetura.** 2. ed. Brasília: FRBH, 2015.

IBGE. População, 1950-2010. In.: **Séries Históricas.** [S.l.] (*online*): [2011?]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

IBGE. **Base de informações do Censo Demográfico 2010:** resultados da Sinopse por setor censitário. Documentação do Arquivo. Rio de Janeiro, 2011a. Disponível em: <<https://downloads.ibge.gov.br/>>; <<https://goo.gl/VRewKX>>. Acesso em 10 abr. 2018.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais:** Perfil dos Municípios Brasileiros – Munic 2015. IBGE: Rio de Janeiro, 2016a.

IBGE. **Áreas dos Municípios.** Brasília (*online*), 2016b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=downloads>>. Acesso em 08 jun. 2018.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania. In.: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)** v.6, n.2, nov. 2004.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In.: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 7ª ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Zeis de papel.** A especificidade da Zeis de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do

acesso à terra urbana. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2015. 142f.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Brasil. Coleção Cadernos Minha Casa + Sustentável. In.: **Últimas notícias**. (*online*), 2016. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/component/content/article?id=4296>>. Acesso em 03 mai. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Brasil. **Cadernos Minha Casa + Sustentável**. (*online*), 2017. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/habitacao-cidades/agenda-mcmv-sustentavel-snh/61-snh-secretaria-nacional/biblioteca/5448-cadernos-minha-casa-sustentavel>>. Acesso em 06 jun. 2018.

MONTE-MÓR. Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In.: COSTA, Geraldo Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008 [p. 31-65].

MOURA, Mariana Verônica de. **Estudo dos impactos causados pelos pólos geradores de viagens na circulação de pedestres**. Dissertação (Mestrado em Tecnologia). Universidade de Brasília, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. Gabinete do Alto Comissariado. **Comentário Geral nº 4**. O direito à moradia adequada (art. 11, §1º do Pacto). Sexta sessão (1991). Disponível em: <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en)>. Acesso em 27 fev. 2018.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In.: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011. (Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos). Capítulo II, pp. 57-98.

PARREIRAS, Mateus. **Buracos cavados debaixo de viadutos viram casa para moradores de rua**. In.: Estado de Minas. Gerais. 14 fevereiro 2018. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/02/14/interna\\_gerais,937589/buracos-cavados-debaixo-de-viadutos-viram-casa-para-moradores-de-rua.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/02/14/interna_gerais,937589/buracos-cavados-debaixo-de-viadutos-viram-casa-para-moradores-de-rua.shtml)>. Acesso em 14 fev. 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/new/images/abook\\_file/dos\\_corticoss\\_aos\\_condominios\\_fechados.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/new/images/abook_file/dos_corticoss_aos_condominios_fechados.pdf)>. Acesso em 22 jul. 2018.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa Ribeiro. **Índice Composto de Qualidade de Vida Urbana – aspectos de configuração espacial, socioeconômicos e ambientais urbanos**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo, SP: Studio Nobel, 1999. 242 p.

ROLNIK, Raquel (Org). **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 132p.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) em cidades brasileiras:** trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Disponível em: <[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf)>. Acesso em 07 mar. 2018.

SANTO AMORE, Caio. **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 (Doutorado). FAUUSP: São Paulo, 2013.

SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social.** In.: BRASIL. Ministério das Cidades. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Série Instrumentos de Política Urbana. Lincoln Institute of Land Policy: Brasília, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/mK1eHD>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões.** In.: SILVA, Elisiane da; NEVES, Gervásio Rodrigo; MARTINS, Liana Bach. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011 (Coleção O Pensamento Político Brasileiro; v.3).

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011. (Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos).

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In.: ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp.215-250.

SAULE JÚNIOR, Nelson e UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: **Cidades para tod@s:** Propostas e experiências pelo direito à cidade. SUGRANYES, Ana e MATHIVET, Charlotte (ed.). Santiago, Chile: Habitat International Coalition (HIC), 2010. 1ª edição. p.259-270. Disponível em: <<https://goo.gl/oNZJWw>>. Acesso em 26 out. 2017.

SCHVARSBERG, Benny. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBERG, Benny (Org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p. 16-32.

SCHVARSBERG, Benny. Quem disse que ia ser fácil? Dez anos do Estatuto da Cidade, avanços e dilemas, mais moradias e menos cidades: pontos para uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade. In.: Ribeiro, Ana Clara Torres; Vaz, Lilian Fessler e Silva, Maria Lais Pereira da. (Org.). **Leituras da Cidade.** Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012. p. 105-117.

SERRAN, João Ricardo. **O IAB e a política habitacional brasileira - 1954-1975.** São Paulo: Schema, 1976.

SGS (Superintendência de Geoprocessamento Corporativo). Prodabel. **Edificação Belo Horizonte.** In.: Geonetwork. [S.l.], [201-]. Disponível em:



<<http://geonetwork.pbh.gov.br/geonetwork/srv/por/metadata.show?id=550&currTab=simple>>. Acesso em 10 jun. 2018.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e o direito à cidade**. São Paulo: Pólis, 1991. 59p.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo**. 2014. 297 f. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SMOBI (Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação). **Relatório geral sobre o cálculo do índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU) para 2014**. Série histórica e nova série. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <[https://monitorabh.pbh.gov.br/sites/monitorabh.pbh.gov.br/files/IQVU/reliqvu14\\_sitecor.pdf](https://monitorabh.pbh.gov.br/sites/monitorabh.pbh.gov.br/files/IQVU/reliqvu14_sitecor.pdf)>. Acesso em 27 maio 2018.

SOUZA, Luiza. **Comparação de dados do déficit habitacional** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <luiza.souza@fjp.mg.gov.br> em 04 set. 2018.

UMM. União dos Movimentos de Moradia de São Paulo – UMM/SP. Manifesto em defesa das Zeis e da gestão democrática da terra urbana. Nenhuma ZEIS a menos. Não ao retrocesso! UMM: *online*, 2015. Disponível em: <<http://sp.unmp.org.br/manifesto-em-defesa-das-zeis-e-da-gestao-democratica-da-terra-urbana/>>. Acesso em 05 jul. 2018.

URBEL. **Relatório Política Municipal de Habitação** – Belo Horizonte. Obtido via Lei de Acesso à Informação em 31 de outubro de 2017. Belo Horizonte, 2016.

URBEL. **Relatório**. Obtido via Lei de Acesso à Informação em 31 de outubro de 2017. Belo Horizonte, 2017.

VARGAS, Guilherme Pereira. **Re: Acesso a dados georreferenciados**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <guilherme.vargas@pbh.gov.br> em 04 maio 2018.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In.: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli Ramos (Org.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p.170-243.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. (1998) São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 2017. 2ª edição.

## REFERÊNCIAS NÃO CONSULTADAS

CARVALHO, M. **Urbanização de favela e questão ambiental: estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima, em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

JACINTO, Claudineia. **Contribuições metodológicas para o tratamento sócio-espacial de favelas a partir do caso da Vila Senhor dos Passos em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Respostas ao questionário sobre “segurança da posse”**: apresentado pela Relatora Especial sobre Moradia Adequada, Raquel Rolnik.

Genebra: Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva, [s.d.].

ROLNIK, Raquel. **Só o crédito não resolve a habitação**. Revista IstoÉ. 18 mar. 2009.

ROSSETTO, Rossella. **Organismos internacionais e a autoconstrução**: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para a população de baixa renda. Dissertação (Mestrado). FAUUSP, São Paulo, 2003.

SANTORO, Paula Freire. **Planejar a expansão urbana**: dilemas e perspectivas. Tese de doutorado. São Paulo: Habitat, FAUUSP, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Função social da terra**. Porto Alegre: Sergio, Fabris, 2003.

## ARQUIVOS GEORREFERENCIADOS

BHTRANS. Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte. **PONTO\_DE\_ONIBUS.MAP**. Belo Horizonte: BHTrans, [2018?a]. 31,5 MB. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/dados/dados-abertos>>. Acesso em 10 maio 2018.

BHTRANS. Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte. **Rotas\_Ciclovias.MAP**. Belo Horizonte: BHTrans, [2018?b]. 3,3 MB. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/dados/dados-abertos>>. Acesso em 10 maio 2018.

BHTRANS. Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte. **TRECHO\_ITINERARIO.MAP**. Belo Horizonte: BHTrans, [2018?c]. 64,8 MB. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/dados/dados-abertos>>. Acesso em 10 maio 2018.

IBGE. **31SEE250GC\_SIR.shp** [malha de setores censitários]. 164,6 MB. [online], 2012. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/./organizacao\\_do\\_territorio/malhas\\_territoriais/malhas\\_de\\_setores\\_censitarios\\_\\_divisoes\\_intramunicipais/censo\\_2010/setores\\_censitarios\\_shp/mg/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/./organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_de_setores_censitarios__divisoes_intramunicipais/censo_2010/setores_censitarios_shp/mg/)>. Acesso em 19 jun. 2016.

IBGE. **31MUE250GC\_SIR.shp** [malha municipal]. 44,7 MB. [online], 2015. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/./organizacao\\_do\\_territorio/malhas\\_territoriais/malhas\\_municipais/municipio\\_2013/MG/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/./organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2013/MG/)>. Acesso em 19 jun. 2016.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **LAGOA.shp**. Belo Horizonte: Prodabel, [201-?a]. 549,6 kB. Arquivo recebido por <[felipeac@pbh.gov.br](mailto:felipeac@pbh.gov.br)> em 26 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Equipamento\_saude\_point**. Belo Horizonte: Prodabel, [201-?b]. 67,8kB. Arquivo recebido por <[felipeac@pbh.gov.br](mailto:felipeac@pbh.gov.br)> em 26 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Escola\_point**. Belo Horizonte: Prodabel, [201-?c]. 323,4 kB. Arquivo recebido por <[felipeac@pbh.gov.br](mailto:felipeac@pbh.gov.br)> em 26 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Regional\_region**. Belo Horizonte: Prodabel, [201-?d]. 480,2 kB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 26 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Vila\_favela\_region**. Belo Horizonte: Prodabel, [201-?e]. 491,0 kB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 26 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Zoneamento\_consolidado\_region**. Belo Horizonte: Prodabel, [201-?f]. 12,2 MB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 28 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **QUADRA\_CTM.shp**. Belo Horizonte: Prodabel, [201-?g]. 26,3 MB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 28 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Ortofoto2015**. Belo Horizonte: Prodabel, 2015. Arquivo disponibilizado via acesso remoto por <felipeac@pbh.gov.br> em 22 jun. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **UNID\_PLANEJAMENTO.shp** [Unidades de Planejamento de Belo Horizonte]. Belo Horizonte: Prodabel, [2015?]. 405,6 kB. Disponível em <<https://monitorabh.pbh.gov.br/mapas-georreferenciados>>. Acesso em 27 maio 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **\_UMEI\_point.shp** [Unidades Municipais de Educação Infantil - UMEI]. Belo Horizonte: Prodabel, [2018?a]. 137,4 kB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 05 abr. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Conjunto\_habitacional\_region**. Belo Horizonte: Prodabel, [2018?b]. 856,7 kB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 26 mar. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Equipamentos de Cultura e Turismo em Março de 2018.kml**. Belo Horizonte: Prodabel, [2018?c]. 4,1 MB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 05 abr. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Social.kml** [Centros de Referência de Assistência Social - CRAS]. Belo Horizonte: Prodabel, [2018?d]. 5,8 MB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 05 abr. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **Lote\_Aprovado\_region.shp**. Belo Horizonte: Prodabel, [2018?d]. 69,7 MB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 12 jun. 2018.

PRODABEL. Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. **EDIFICACAO.SHP** [Restituição aerofotogramétrica]. Belo Horizonte: Prodabel, 2018. 375,6 MB. Arquivo recebido por <felipeac@pbh.gov.br> em 17 abr. 2018.

SUPLAN. Subsecretaria de Planejamento Urbano. **LU\_ZON\_zeis\_2\_lei\_7166\_1996.shp** [Zeis-2 conforme delimitação original da Lei nº 7.166/96]. Belo Horizonte, [199-?]. 10,0 kB. Arquivo recebido por <guilherme.vargas@pbh.gov.br> em 17 abr. 2018.

SUPLAN. Subsecretaria de Planejamento Urbano. **aeis1.shp** [Aeis propostas nos Planos Diretores Regionais]. Belo Horizonte, [201-a]. 230,3 kB. Arquivo recebido por <guilherme.vargas@pbh.gov.br> em 04 maio 2018.

SUPLAN. Subsecretaria de Planejamento Urbano. **aeis1\_ambiental.shp** [Aeis-1 Ambientais propostas nos Planos Diretores Regionais]. Belo Horizonte, [201-b]. 29,9 kB. Arquivo recebido por <guilherme.vargas@pbh.gov.br> em 08 maio 2018.

SUPLAN. Subsecretaria de Planejamento Urbano. **aeis1.shp** [Aeis propostas no Projeto de Lei nº 1.749/2015]. Belo Horizonte, [2015?a]. 314,0 kB. Arquivo recebido por <guilherme.vargas@pbh.gov.br> em 04 maio 2018.

SUPLAN. Subsecretaria de Planejamento Urbano. **aeis1\_ambiental.shp** [Aeis-1 Ambientais propostas Projeto de Lei nº 1.749/2015]. Belo Horizonte, [2015?b]. 123,1 kB. Arquivo recebido por <guilherme.vargas@pbh.gov.br> em 08 maio 2018.

SUPLAN. Subsecretaria de Planejamento Urbano. **LU\_AEI\_AEIS.shp** [Aeis-1 vigentes em Belo Horizonte]. 258 KB. Arquivo recebido por <guilherme.vargas@pbh.gov.br> em 19 jul. 2018.

URBEL. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. **aeis1.kml** [Aeis-1 vigentes]. Belo Horizonte, [2014?]. 659,6 kB. Arquivo recebido por <alex.drummond@pbh.gov.br> em 31 out. 2017.

## BANCOS DE DADOS

FJP. **Déficit Habitacional Municipal** - Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2013b. 90 kb. Arquivo recebido por <luiza.souza@fjp.mg.gov.br> em 19 jun. 2018.

FJP. **Série temporal – Déficit habitacional 2007-2015**. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2018b. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 13 maio 2018.

IBGE. **tabela12.xls** [Municípios por existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano]. Brasília [?], 2003. 57,3 kB. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2001/Tabelas\\_2001.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2001/Tabelas_2001.zip)>. Acesso em 11 mar. 2018.

IBGE. **Base 2005.xls**. Brasília [?], 2007. 27,3 MB. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2005/base\\_MUNIC\\_2005.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2005/base_MUNIC_2005.zip)>. Acesso em 11 mar. 2018.

IBGE. **base.xls**. Brasília [?], 2010. 61,3 MB. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2009/base\\_MUNIC\\_2009.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2009/base_MUNIC_2009.zip)>. Acesso em 11 mar. 2018.

IBGE. **Base\_informações\_setores2010\_sinopes\_MG.xls**. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <<https://downloads.ibge.gov.br/>>; <<https://goo.gl/VRewKX>>. Acesso em 10 abr. 2018.

IBGE. **Base\_MUNIC\_2015.xls**. Brasília [?], 2016c. 18,2 MB. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2015/Base\\_de\\_Dados/Base\\_MUNIC\\_2015\\_xls.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2015/Base_de_Dados/Base_MUNIC_2015_xls.zip)>. Acesso em 11 mar. 2018.

URBEL. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. **Tabela\_Dados\_Conjuntos\_AEIS-1.xls** [Produção Habitacional promovida pela PBH

inseridos em AEIS 1]. Belo Horizonte, [2017?b]. Arquivo recebido por <alex.drummond@pbh.gov.br> em 31 out. 2017.

SMPL. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. **Banco de dados IQVU-BH 1994-2014**. Belo Horizonte, [2015?]. Disponível em: <[https://monitorabh.pbh.gov.br/sites/monitorabh.pbh.gov.br/files/IQVU/bd\\_iqvu\\_1994\\_2014\\_mar16.xlsx](https://monitorabh.pbh.gov.br/sites/monitorabh.pbh.gov.br/files/IQVU/bd_iqvu_1994_2014_mar16.xlsx)>. Acesso em 27 maio 2018.

