

AS AEIS-1 (DE VAZIOS URBANOS) EM BELO HORIZONTE E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: ASPECTOS NORMATIVOS E GEOGRÁFICOS

THE AEIS-1 (OF URBAN VOIDS) IN BELO HORIZONTE AND THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING: NORMATIVE AND GEOGRAPHIC ASPECTS

João Kleber Vaz¹
Daniel Gaio²

1 Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bolsista e Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: joaoklebervez@gmail.com

2 Professor Associado na Universidade Federal de Minas Gerais. Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br

RESUMO: As Zonas Especiais de Interesse Social de vazios urbanos é um instrumento de política urbana que prioriza a concretização do direito à moradia adequada em imóveis que não estão cumprindo a função social da propriedade. Mas como outros instrumentos urbanísticos existentes do Estatuto da Cidade, o seu grau de efetividade depende da sua configuração normativa e espacial. Este artigo analisa em quem medida a localização das Zonas Especiais de Interesse Social de vazios urbanos em Belo Horizonte propicia o direito à moradia adequada, bem como examina a perspectiva da real incidência, nos territórios demarcados, do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social de vazios urbanos. Direito à moradia adequada. Estatuto da Cidade. Belo Horizonte.

ABSTRACT: The Special Zones of Social Interest of urban voids is an instrument of urban policy that prioritizes the realization of the right to adequate housing in properties that are not fulfilling the social function of property. But like other existing urban instruments of the City Statute, its degree of effectiveness depends on its normative and spatial configuration. This article analyzes in which measure the location of the Special Zones of Social Interest of urban voids in Belo Horizonte provides the right to adequate housing, as well as examines the perspective of the real incidence, in the demarcated territories, of the Installment, Building and Compulsory Use.

Keywords: Urban voids. Right to adequate housing. Compulsory parcelling, building or utilisation. City Statute. Belo Horizonte.

Sumário: Introdução - 1 O *Déficit* Habitacional em BH - 2 O direito à moradia adequada e as ZEIS de vazios urbanos - 3 As AEIS-1 (de vazios urbanos) de BH: o número de territórios demarcados versus o número de territórios subutilizados ou não utilizados - 4 As AEIS-1 (de vazios urbanos) em BH: análise da configuração geográfica - 5 As AEIS-1 (de vazios urbanos) em BH e PEUC - Considerações Finais - Referências.

INTRODUÇÃO¹

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)² surgem no início dos anos 1980 em um contexto de acirramento dos conflitos sociais e de progressiva perda de legitimidade das instituições públicas. Aumentou-se a pressão social para que fosse interrompida pela histórica política de remoção dos pobres, ora porque se tornaram valorizadas e atraentes ao mercado imobiliário e ou porque sempre foi mais fácil ao Poder Público executar obras públicas onde existem pobres, pois o custo econômico (indenizações) sempre foi baixo. Assim, a criação das ZEIS provoca mudança de paradigma na relação do Estado com assentamentos de baixa renda, inicialmente congelando iniciativas de remoção, com a promessa de em um momento posterior viabilizar a sua urbanização e legalização da terra.

A primeira iniciativa legislativa municipal das ZEIS ocorreu em Belo Horizonte (BH) com a edição da Lei nº 3.532/1983/BH, com a autorização para a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), e para a demarcação das áreas das favelas pelo Poder Executivo dos “Setores Especiais 4”, o que aconteceu por meio do Decreto nº 4.762/1984/BH. Em seguida as ZEIS passaram a ser reguladas e adotadas em outros municípios como Recife, Porto Alegre, Diadema e Rio de Janeiro. Igualmente o Estatuto da Cidade (BRASIL, Lei nº 10.257/2001) expressamente previu as ZEIS ao nominá-lo como instrumento da política urbana (art. 4º, V, alínea “F”). Esse fato, conjugado à obrigatoriedade de aprovação de planos diretores (art. 41), colaborou para que houvesse um aumento dos municípios brasileiros a adotar as ZEIS³.

Entretanto, se a motivação para a criação das primeiras ZEIS era a de propiciar a urbanização e a segurança da posse, para áreas consolidadas de baixa renda, a partir da década de 1990 os municípios passaram a utilizar este zoneamento também para delimitar os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, o que se denominou como ZEIS de vazios urbanos (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 11). Dessa feita, pretende-se que os imóveis que não estejam cumprindo uma finalidade social em virtude da infraestrutura existente sejam destinados para moradia social.

Este é justamente o foco deste estudo, qual seja, o de analisar se a principal ZEIS de vazios urbanos de BH — denominada localmente como AEIS-1⁴ — tem cumprido o objetivo de promover o direito à moradia adequada, especialmente no que tange ao componente da localização e no combate ao *déficit* habitacional⁵. Nesse sentido, torna-se fundamental analisar a distribuição geográfica das AEIS-1 (de vazios urbanos) no município de BH, bem como a sua inter-relação com a efetividade do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC).

Quanto às vertentes metodológicas de pesquisa, o trabalho é de natureza crítico-metodológica, pois compreende o Direito como uma rede complexa de linguagens e de significados, adotando-se a investigação jurídico-propositiva — com especial atenção para os aspectos regulatórios.

¹ Este artigo é resultado das atividades desenvolvidas pelo Projeto de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE/UFMG, tendo tido financiamento da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Minas Gerais.

² Alguns municípios utilizam a terminologia Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), ora como sinônimo de ZEIS, ora com uma de suas modalidades.

³ No período de 2005 a 2009 o número de municípios com ZEIS passou de 672 em 2005 para 1799 em 2009, o que representa um incremento de 168%. Cf. Santos Junior; Montandon, 2011, p. 31.

⁴ Embora exista outra modalidade de ZEIS de vazios urbanos em BH (AEIS de Interesse Ambiental), esta não será analisada tendo em vista que as suas características são incompatíveis com a ocupação de boa parte dos imóveis que descumprem a função social da propriedade nas áreas centrais, notadamente os prédios.

⁵ Esclarece-se que não será analisada a destinação das AEIS-1 já demarcadas.

Será também utilizada a abordagem empírica do tipo/modelo exploratório e será feita por meio da utilização da técnica do estudo de caso (município de BH), empregando-se dados quantitativos e qualitativos (GUSTIN; DIAS, 2013, p. 86).

1 O DÉFICIT HABITACIONAL EM BH

Em fins de agosto de 2020, em audiência pública da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Câmara Municipal de BH, o Grupo de Trabalho sobre Direito à Moradia apresentou um mapeamento das necessidades habitacionais em BH, elaborado com o entrecruzamento de fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação João Pinheiro e os registros do CadÚnico, do governo federal (CÂMARA MUNICIPAL DE BH, 2020b). O Relatório apontou um grave *déficit* habitacional: além das pessoas vivendo nas ruas de BH (cujo número cresce exponencialmente e, em julho de 2020, já chegava a 9.114 pessoas), o diagnóstico foi de “50 mil famílias sem casa, 64 mil moradias vazias, 822 famílias vivendo em habitação precária e outras 41 mil com ônus excessivo do aluguel” (CÂMARA MUNICIPAL DE BH, 2020a).

Esse último número, cerca de 25% de todas as famílias cadastradas no CadÚnico, abarca famílias cujas despesas com o aluguel ultrapassam 30% da renda. Os dados mais recentes da Fundação João Pinheiro apontam que a Região Metropolitana de BH possui 5.061 habitações precárias, 20.249 coabitações e 81.734 ônus excessivos com aluguel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 123).

Este diagnóstico torna evidente a urgência da adoção de políticas de moradia social mais consistentes e efetivas em BH, o que evidentemente deve ser uma das finalidades do planejamento urbano, incluindo-se todos os instrumentos de política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade — a exemplo das ZEIS.

2 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E AS ZEIS DE VAZIOS URBANOS

O direito à moradia está previsto, junto aos demais direitos sociais, no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988. Além da sua caracterização como direito fundamental, o direito à moradia é igualmente salvaguardado pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 25, 1), da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948), e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Decreto nº 591/1992, cujo artigo 11.1, prevê que:

[...] Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (grifos nossos).

De acordo com esta normativa, não se pode interpretar o direito à moradia de modo restritivo, ou seja, ligado ao teto. Nesse sentido, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU afirma a necessidade de uma análise feita sob uma perspectiva sistêmica, ou seja, de forma

conjunta aos demais direitos fundamentais, essenciais à vida digna (DECRETO N° 591/1992). Com efeito, o referido Comitê, por meio do seu Comentário Geral n° 4, estrutura a moradia adequada em oito elementos: segurança de posse; disponibilidade de serviços, materiais, recursos e infraestrutura; acessibilidade financeira; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (DECRETO N° 591/1992).

Quanto à acessibilidade financeira (*affordability*), o Comentário Geral n° 4 postula que os custos associados à moradia não devem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados-parte têm, portanto, o dever de criar subsídios e formas de financiamento habitacional compatíveis para aqueles que não conseguem obter uma moradia acessível, bem como, devem também, proteger os inquilinos contra aluguéis não razoáveis (ONU, 1991, p. 116).

Tal disposição endossa a ideia de que as 41 mil famílias arcando com um ônus excessivo no preço do aluguel (CÂMARA MUNICIPAL DE BH, 2020b, p. 22) também incrementam o substancial *déficit* habitacional de BH, em consonância à metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (2018, p. 21), que engloba o ônus excessivo do aluguel (valores superiores a 30% de uma renda domiciliar de até três salários-mínimos) no conceito de *déficit* por incremento de estoque.

Destaca-se, na composição da moradia adequada, a localização, que permite o acesso à infraestrutura urbana. Além disso, são evidentes os vínculos entre a boa localização da moradia e sua habitabilidade, adequação cultural (especialmente no que tange aos usos do espaço) (CANCLINI, 1994, p. 99) e acesso a bens e serviços públicos e ambientais, de forma que o critério da localização contribui substancialmente para a satisfação de outros elementos da concepção de moradia adequada.

Essa situação remetem à distinção entre dois modelos de planejamento urbano: a cidade compacta e a cidade espraiada. Na primeira, como o próprio nome indica, observa-se uma maior densidade e melhor aproveitamento urbanístico dos espaços, com uso ótimo da infraestrutura instalada e conseqüente menor onerosidade ao Poder Público. Na última, devido à horizontalidade da utilização do território urbano, são necessárias redes de infraestrutura mais extensas.

Além disso, há maior deslocamento intraurbano, o que enseja maior utilização de automóveis. Por essas razões, o modelo de cidade compacta é ideal não só à realização do direito à moradia adequada (uma vez que garante maior facilidade de acesso à infraestrutura urbana e menor tempo de deslocamento), mas também à persecução da sustentabilidade na cidade (GAIO, 2020), uma vez que propicia um uso reduzido de automóveis, bem como menor consumo do solo.

Este modelo de cidade espraiada — que é a regra nas cidades brasileiras — é acompanhado por processos de especulação imobiliária e que corroboram decisivamente para o aumento do valor do solo urbano, culminando na expulsão das famílias de classes mais vulneráveis para regiões cada vez mais periféricas e precárias.

Portanto, atribui-se às ZEIS de vazios urbanos alguns papéis fundamentais: combater a especulação dos imóveis urbanos e possibilitar que a moradia social seja implementada prioritariamente nas regiões centrais da cidade, com aproveitamento da infraestrutura urbana já existente e maior acessibilidade à cidade em geral. Por esses motivos, as ZEIS de vazios urbanos são instrumentos especialmente interessantes na realização do direito à moradia adequada e à cidade.

3 AS AEIS-1 (DE VAZIOS URBANOS) DE BH: O NÚMERO DE TERRITÓRIOS DEMARCADOS VERSUS O NÚMERO DE TERRITÓRIOS SUBUTILIZADOS OU NÃO UTILIZADOS

Em BH, as ZEIS de vazios urbanos receberam a denominação de “Áreas Especiais de Interesse Social 1” (AEIS-1), e a primeira regulação a respeito se deu por meio da Lei nº 7.166/1996/BH, onde definia que:

Art. 91 F - Áreas de Especial Interesse Social - AEISs - são aquelas edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional.

§ 1º - A instituição das AEISs pode se dar:

I - por lei, quando da alteração do zoneamento, observado o disposto no art. 111 desta Lei;
II - por ato do Executivo, a partir da proposição do proprietário, caracterizado o interesse público, desde que haja:

anuência prévia do COMPUR relativa à capacidade da área para receber os parâmetros urbanísticos de AEIS;

b) anuência prévia do CMH.

§ 2º - Ficam classificadas como AEISs-1 as áreas delimitadas no Anexo XIII desta Lei e os terrenos incluídos no Anexo XIV desta Lei.

[...]

§ 4º - Os critérios e parâmetros urbanísticos das AEISs serão estabelecidos em lei municipal (redação acrescida pela Lei 9.959/2010/BH).

Posteriormente, o mais recente Plano Diretor de BH (Lei nº 11.181/2019/BH) expõe duas modalidades de ZEIS de vazios urbanos: as AEIS de Interesse Ambiental (não analisada neste trabalho); e as AEIS-1, cuja redação estabelece que:

Art. 105 - São classificadas como Aeis-1 as porções do território municipal destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas.

Parágrafo único - Constituem critérios para a delimitação de Aeis-1:

I - existência de infraestrutura adequada, ou com possibilidade de expansão, para atendimento à população a ser assentada;

II - presença ou previsão de implantação de equipamento público comunitário que atenda à população;

III - presença de condições topográficas e geológico-geotécnicas adequadas para a destinação proposta para o imóvel, que não deve apresentar predominância de áreas com incidência de risco;

IV - não inserção predominante em porções territoriais:

a) identificadas como de preservação ambiental;

b) afetadas por faixa de domínio ou servidão e por demais elementos geradores de restrições legais à ocupação;

c) afetadas por projeto ou programa que comprometa a implantação de empreendimento de interesse social;

V - regularidade ou possibilidade de regularização da situação fundiária dos imóveis.

Além das AEIS-1 (de vazios urbanos) que foram delimitadas pelo Plano Diretor (Anexo I da Lei nº 11.181/2019/BH), novos territórios foram demarcados por meio do Decreto nº 17.271/2020/BH. Cabe analisar, contudo, se a demarcação das AEIS de vazios urbanos em BH é compatível com o número de domicílios e lotes vagos, bem como a localização dos territórios demarcados em perspectiva com a distribuição da infraestrutura urbana no Município.

O relatório do Grupo de Trabalho sobre Direito à Moradia da Câmara Municipal de BH revela algumas informações a respeito do número de vazios urbanos no Município. O documento aponta que, segundo o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) do período de 2018 a 2021, existem em BH pelo menos 17 mil lotes vagos. Além disso, com base nas informações divulgadas pelo IBGE em 2010, os Planos Diretores Regionais de 2012 estimaram um número de 64.444 domicílios vagos na cidade, desconsiderando-se a regional Norte. Frente a esses números, considerando-se o advento do último Plano Diretor (Lei nº 11.181/2019/BH), somente 323 AEIS de vazios urbanos foram demarcadas (CÂMARA MUNICIPAL DE BH, 2020b, p. 37).

Ainda sobre o número de domicílios vagos, tem-se os dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (2018, p. 38), que apontam o número de 193.952 domicílios vagos na Região Metropolitana de BH. O mais recente informativo da referida Instituição, contudo, não abarca novas informações sobre esse indicador. Sobre isso, a Fundação João Pinheiro (2021, p. 167) esclarece que:

Atualmente, só é possível identificar as características dos domicílios ocupados. Essa foi uma das grandes perdas quando a Pnad foi substituída pela PnadC, especialmente no que se refere tanto à análise do estoque do parque habitacional brasileiro quanto aos estudos do mercado habitacional, principalmente sob a ótica da oferta de habitações.

Estes dados indicam que o número de territórios demarcados como AEIS-1 (de vazios urbanos) é consideravelmente inferior ao universo de territórios (lotes e domicílios) subutilizados ou não utilizados em BH, o que limita significativamente o alcance desse instrumento neste município.

4 AS AEIS-1 (DE VAZIOS URBANOS) EM BH: ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO GEOGRÁFICA

Segue-se à análise da distribuição geográfica das AEIS-1 (de vazios urbanos) em BH, em relação à infraestrutura urbana das regiões. A Tabela 1 retrata a distribuição territorial das AEIS-1, em termos percentuais, entre as diferentes regionais do município. A Tabela 2, por outro lado, indica o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), também em relação às Regionais de BH. Esse último indicador faz referência à disponibilidade de bens e serviços, e abarca variáveis como habitação, segurança e infraestrutura urbana.

Tabela 1 - Distribuição geográfica das AEIS de vazios urbanos em BH

Regional	Área de AEISs-1	%
Barreiro	599.172,05 m ²	23,84%
Pampulha	588.167,57 m ²	23,40%
Nordeste	334.860,20 m ²	13,32%
Venda Nova	258.857,12 m ²	10,30%
Leste	227.244,06 m ²	9,04%
Norte	184.574,43 m ²	7,34%
Oeste	158.032,69 m ²	6,29%
Noroeste	108.647,21 m ²	4,32%
Centro-sul	53.834,12 m ²	2,14%
Belo Horizonte (Total)	2,51 Mi m ²	100%

Fonte: Prefeitura de BH, 2021a.

Tabela 2 - Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) nas Regionais de BH

Regional	IQVU
Norte	0.624
Barreiro	0.652
Nordeste	0.668
Noroeste	0.682
Oeste	0.686
Venda Nova	0.669
Leste	0.703
Pampulha	0.707
Centro-sul	0.764

Fonte: Prefeitura de BH, 2018.

Nota-se que a maior concentração do território demarcado como AEIS-1 (de vazios urbanos) se dá na regional do Barreiro (23,84%), que apresenta o segundo menor IQVU do Município (0,652). Em contrapartida, a regional Centro-sul apresenta, simultaneamente, o maior IQVU (0,764) e a menor área demarcada como AEIS-1 de BH (2,14%). Além disso, a regional Leste, com o terceiro maior IQVU (0,703), possui 9,04% do território total do Município demarcado como AEIS-1.

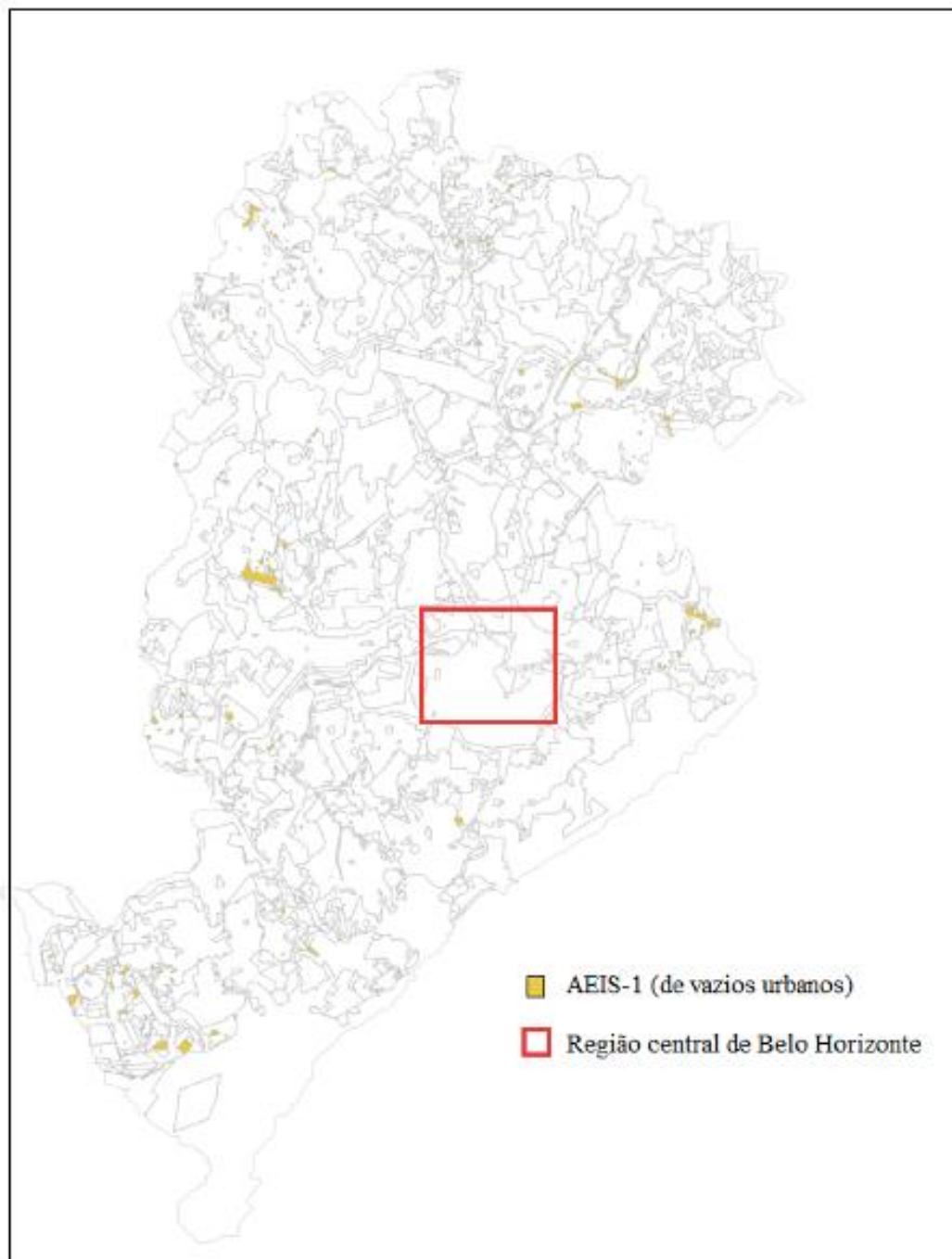
Quanto à regional do Barreiro, cerca de 41,6% das AEIS-1 (de vazios urbanos) demarcadas (249,45 mil m²) se concentram na Unidade de Planejamento Vale do Jatobá, com IQVU de 0,628. A Unidade de Planejamento Barreiro de Baixo, que possui o IQVU mais alto da regional (0,751) concentra apenas cerca de 12,8% (76,75 mil m²) dos territórios demarcados na regional (PREFEITURA DE BH, 2009, 2018).

Por sua vez, a regional Pampulha possui 23,40% do território total do município de BH demarcado como AEIS-1 (de vazios urbanos), e IQVU de 0,707. Embora o IQVU seja o 2º mais alto de BH, há de se ressaltar que existem diferenças significativas dentro de uma mesma região. Isso porque, quase 48% das AEIS-1 (de vazios urbanos) nesta Regional (281,86 mil m²) se concentram na Unidade de Planejamento Castelo, que apresenta um IQVU de 0,595 (PREFEITURA DE BH, 2009, 2018).

Em contraste, a Unidade de Planejamento São Francisco, com o segundo maior IQVU da regional (0,762), concentra apenas cerca de 1,67% (9,81 mil m²) das áreas demarcadas na regional; enquanto a Unidade de Planejamento Santa Amélia, com o terceiro maior IQVU da regional (0,747), concentra apenas cerca de 1,06% (6,23 mil m²) do território demarcado como AEIS-1 (de vazios urbanos) na regional Pampulha. A Unidade de Planejamento Pampulha, com o maior IQVU da regional de mesmo nome (0,798), não possui AEIS-1 (de vazios urbanos) demarcadas.

Ainda que não tenham sido analisadas a localização de todas as regionais de BH, os dados supramencionados relativos ao IQVU das áreas demarcadas como AEIS-1 e distância destas em relação ao centro da cidade (Figura 1), são suficientes para aferir que as AEIS-1 (de vazios urbanos) de BH se concentram nas áreas periféricas e mais pobres da cidade.

Figura 1 - AEIS-1 em BH



Fonte: BH, 2021a.

5 AS AEIS-1 (DE VAZIOS URBANOS) EM BH E A IMPLEMENTAÇÃO DO PEUC

Se as ZEIS de vazios urbanos é um potente instrumento para reduzir o *déficit* habitacional dos mais pobres, igualmente não há dúvidas de que a combinação deste mecanismo com o PEUC pode contribuir decisivamente para agilizar o seu funcionamento. Com efeito, sendo o titular do imóvel notificado pelo Poder Público municipal a cumprir a função social da propriedade (arts. 5º ao 8º, Lei nº 10.257/2001), certamente é mais vantajoso ao titular do bem parcelar/edificar ou dar uso ao bem, do que sofrer as sanções decorrentes da Lei.

Especificamente em relação a BH, o seu Plano Diretor (arts. 40 a 42, Lei nº 11.181/2019/BH) disciplina os contornos jurídicos gerais para a aplicação do PEUC, mas remete a um regulamento a definição de critérios específicos. Pelo fato da Prefeitura de BH não ter dado publicidade a atos que concretizem a aplicação deste instrumento, foram solicitadas informações à Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) deste município, o que foi respondido nos seguintes termos:

O instrumento de Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios (PEUC) é instrumento que tem como objetivo específico fazer cumprir a função social em um imóvel onde esta condição não é observada, via de regra, imóvel sem uso.

O primeiro passo para se produzir qualquer mapeamento ou cadastro relacionado a imóveis que não cumpram sua função social é estabelecer, legalmente, os conceitos de imóvel subutilizado e de imóvel não utilizado. Estes conceitos foram estabelecidos nos arts. 41 e 42 da Lei 11.181/2019, possibilitando planejamento técnico de identificação dos imóveis que serão objeto de notificação e criação de sistemas organizados de informação sobre a dinâmica urbana.

Salientamos, todavia, sobre a necessidade de cautela para aplicação desses instrumentos no contexto atual de pandemia, no qual ocorreu uma grande alteração da dinâmica de uso das edificações, especialmente não residenciais. Tal condição interfere diretamente na aplicação imediata do instrumento, na medida em que impõe dificuldades à identificação e caracterização das situações consolidadas de vacância versus situações transitórias.

Reforçamos nosso compromisso em relação à aplicação e gestão dos instrumentos de política urbana previstos na Lei nº 11.181/2019. Neste sentido, buscando avançar na implementação do instrumento, neste ano de 2021, vem sendo avaliada a utilização do instrumento no âmbito de planos e projetos localizados da municipalidade, associada à melhoria das condições de ocupação do solo e conversão das edificações a novos usos ou atividades. **Nesse contexto, serão examinados os aspectos da gestão do instrumento como a notificação de proprietários e o monitoramento, mas ainda sem previsão** (grifos nossos) (PREFEITURA DE BH, 2021b).

O último parágrafo da resposta desta Subsecretaria da Prefeitura de BH deixa claro que o PEUC não tem sido implementado no município. Isso significa que, ainda que as AEIS-1 (de vazios urbanos) se situassem majoritariamente em regiões centrais do Município, os proprietários destes imóveis não seriam compelidos a dar uma destinação social a estes bens. Ou seja, se a não incidência do PEUC corrobora para esvaziar as ZEIS de vazios urbanos, constata-se a baixa efetividade dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade para enfrentar o problema do *déficit* habitacional para os mais pobres.

Relativo a este problema, defende-se aqui a argumentação realizada por Gaio (2021) de que

o elevado *déficit* habitacional (tal como existe no município de BH) é causa justificante para a cogente aplicação do PEUC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral o enfrentamento do *déficit* habitacional se dá por mecanismos alheios ao planejamento urbano, vide o Programa Minha Casa Minha Vida que construiu expressivo número de moradias sociais sem qualquer interface com os planos diretores municipais.

Tendo em vista que a moradia adequada é um dos elementos centrais do princípio constitucional da função social da cidade (BRASIL, CRFB/1988, art. 182), e considerando que o Plano Diretor tem um papel fundamental para a sua implementação (BRASIL, CRFB/1988, art. 182, §1º), não há como ignorar que os instrumentos de política urbana — como as ZEIS de vazios urbanos e o PEUC — são essenciais para concretizar esse direito fundamental.

Demonstrou-se ao longo do texto que as ZEIS de vazios urbanos em BH (AEIS-1) pouco contribuem para a redução do *déficit* habitacional, sobretudo porque: i) há uma grande diferença de demarcação de AEIS-1 (de vazios urbanos) em relação aos vazios urbanos existentes na cidade; ii) as AEIS-1 (de vazios urbanos) estão sendo majoritariamente demarcadas em áreas periféricas, ou seja, além de não garantir mistura social, os territórios demarcados para os pobres possuem acesso à cidade mais precário que as áreas centrais no que se refere à infraestrutura e aos serviços e equipamentos públicos); iii) a não implementação do PEUC corrobora decisivamente para esvaziar a demarcação (e concretização) das áreas de interesse social para fins de moradia.

Em síntese, a melhoria do acesso à moradia adequada pelos pobres é obstaculizada pelo Poder Público quando subutiliza as ZEIS de vazios urbanos; ao restringir o lugar do pobre à periferia, ou quando não combate o uso especulativo dos vazios urbanos mesmo após vinte anos da promulgação da legislação federal regulamentadora da CRFB/1988.

REFERÊNCIAS

- BELO HORIZONTE. **Decreto nº 4.762, de 10 de agosto de 1984**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.271, de 03 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.532, de 06 de janeiro de 1983**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.181, 08 de agosto de 2019**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996** (Revogada). Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BRASIL - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para regulamentação e implementação das zonas especiais de interesse social – ZEIS em vazios urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório aponta deficiências e novos caminhos para política habitacional em BH**, 31 ago. 2020a. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2020/08/relat%C3%B3rio-aponta-defici%C3%A7%C3%A3o-e-novos-caminhos-para-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia**. Belo Horizonte, ago. 2020b. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1Eyn7b0QMhKrR-XklO2Cx9ew0tye8cZJD8/view>>. Acesso em: 31 jul. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 23 abr. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- CANCLINI, Nestor Garcia. O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional. **Revista do Patrimônio Histórico Artístico Nacional**, nº 23, p. 94-115, 1994.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2021.
- GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). **Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano**. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148.
- GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, vol. 16, nº 02, p. 147-158, 2021.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 31 dez. 2021.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Caderno de metodologia**, 2009. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/CARTILHA_METODOLOGIA.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Índice de qualidade de vida urbana (IQVU-BH)**, 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>>. Acesso em: 17 set. 2021.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Painéis interativos da legislação urbanística**. Belo Horizonte, 2021a. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/base-de-dados/paineis>>. Acesso em: 17 set. 2021.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **E-mail respondido pela Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN)**, 2021b.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56.
- UNITED NATIONS - COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General Comment No 4**. *In*: Report on the Sixth Session, Supplement No. 3. 25 nov. UN Doc E/1992/23, 13 dez. 1991. Disponível em: <[https://undocs.org/E/1992/23\(SUPP\)](https://undocs.org/E/1992/23(SUPP))>. Acesso em: 31 jul. 2021.