



ZEIS X SEHIS - Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR

Autores:

Ricardo Serraglio Polucha - COHAB-CT - rpolucha@cohab.curitiba.pr.gov.br

Paulo Nascimento Neto - PUCPR - paulo.neto@pucpr.br

Resumo:

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é um dos instrumentos criados a partir da Reforma Urbana, que tem por objetivo o cumprimento da função social da propriedade, delimitando compartimentos em áreas urbanas, seja para regularização de assentamentos informais, seja para produção de habitação de interesse social. Seu desenvolvimento ocorreu a partir da década de 1970 por meio de experiências embrionária, tomando impulso na década de 1980 no contexto da redemocratização e da emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Diante da relevância do instrumento, neste artigo discute-se sua aplicação a partir de estudo de caso realizado no município de Curitiba (PR). Busca-se a investigação do processo histórico de aplicação de instrumento localmente concebido, denominado Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS). A hipótese assumida é a de que o SEHIS (instrumento criado no município) é a reprodução local da ZEIS (instrumento previsto no Estatuto da Cidade).

ZEIS X SEHIS

Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR

Introdução

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é um dos instrumentos criados a partir da Reforma Urbana proposta na década de 1960. Seu objetivo é fazer cumprir a função social da propriedade, delimitando compartimentos em áreas urbanas para uso predominantemente de habitação de interesse social, seja para regularização de assentamentos informais consolidados ou para produção de novas unidades.

Seu desenvolvimento se deu a partir da década de 1970 por meio de experiências pontuais em algumas cidades brasileiras, e tomou impulso na década de 1980 no contexto da redemocratização e da emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Apesar de prevista no Estatuto da Cidade, a ZEIS somente foi regulamentada na lei federal nº 11.977/2009. Conforme destacam Rolnik e Santoro (2013), dos instrumentos concebidos pelo ideário da Reforma Urbana, a ZEIS foi aquele que alcançou maior efetividade de institucionalização, sendo delimitado em aproximadamente 1.500 municípios no país.

Este artigo tem por objetivo discutir a aplicação da ZEIS e dos princípios a ela vinculados a partir de estudo de caso realizado no município de Curitiba (PR). Busca-se a investigação do processo histórico de aplicação de instrumento localmente concebido em 1980, denominado Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS). A hipótese assumida é a de que o SEHIS (instrumento criado no município) é a reprodução local da ZEIS (instrumento previsto no Estatuto da Cidade)¹. Destarte, impõe-se como questões-problema: a implantação de SEHIS no município de Curitiba responde aos objetivos vinculados à ZEIS? Qual seu impacto sobre a dinâmica e estrutura urbana do município?

Para sua discussão, o trabalho apresenta inicialmente o desenvolvimento e as características da ZEIS. Em seguida é realizada a reconstrução histórica do SEHIS, analisando sua utilização e os efeitos resultantes à luz dos princípios da ZEIS. Por fim, nas considerações finais, se apresenta a conclusão dessas análises.

¹ Em levantamento bibliográfico preliminar verifica-se que o discurso oficial da Prefeitura de Curitiba registra o município como pioneiro no uso de instrumentos que posteriormente vieram a integrar o corpo do Estatuto da cidade. O documento relativo ao processo de revisão do plano diretor de 2004, evidencia esta constatação, destacando que a cidade “utiliza grande parte dos instrumentos indicados no Estatuto da Cidade já há vários anos por meio de leis isoladas aprovadas” (IPPUC, 2004, n.p.).

Política habitacional e o instrumento ZEIS

Os debates iniciais que fomentaram a concepção da ZEIS remontam às discussões sobre Reforma Urbana realizadas na década de 1960, com especial destaque para o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizada em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O documento final conceituou Reforma Urbana como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias (BONDUKI, KOURY, 2010; KOURY, 2013; RIBEIRO, PONTUAL, 2009). Ainda que não se tenha registrada a menção explícita à ZEIS, estas discussões podem ser consideradas como o marco de partida da concepção deste instrumento no contexto brasileiro, pois evidenciaram a questão fundiária como um entrave central ao desenvolvimento urbano adequado, e a associação entre planejamento urbano e instrumentos de democratização de acesso à terra urbana como solução necessária.

Apesar da mobilização e avanços das discussões, houve súbita interrupção com o Golpe Militar, em 1964. A política habitacional passou a ser estruturada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelas Companhias de Habitação Popular (COHABs). A forma de ação destas envolvia a aquisição de terrenos e posterior construção de conjuntos habitacionais, por meio da contratação de empresas da iniciativa privada com financiamento do BNH (BERTOL, 2013; ROYER, 2002; ROYER, 2009).

Inicialmente o atendimento das COHABs foi voltado para erradicação de assentamentos irregulares e para o atendimento da população de baixa renda. Contudo, esse modelo entrou em crise em meados da década de 1970 devido à pressão social decorrente tanto da resistência ao processo de remoção como pelo não atendimento à população de menor renda, uma vez que as COHABs seguiam uma lógica de recuperação dos investimentos no qual só eram selecionadas famílias com capacidade de pagamentos, ou seja, aquelas de maior renda. Isso obrigou a uma revisão da política habitacional, que passou progressivamente a incorporar soluções de urbanização de assentamentos irregulares e de financiamento subsidiado para população de baixa renda.

Nesse contexto, elementos da Reforma Urbana foram recuperados e desenvolvidos em algumas cidades brasileiras. O município de Recife (PE) constituiu caso referencial, pioneiro na demarcação de áreas de assentamentos irregulares, reconhecendo sua existência e estabelecendo um compromisso na direção da regularização fundiária. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS – surgiu em meados da década de 1980, com o objetivo de garantir qualidade de vida da população por meio da dotação de infraestrutura, melhoria das unidades habitacionais e segurança da posse. Paralelamente em Belo Horizonte (MG), se previu áreas de urbanização específica na lei de zoneamento em 1976, buscando a regularização de assentamentos irregulares (BALTRUSIS, 2004; GONDIM, 2012).

Na década seguinte, destaca-se o caso de Diadema (SP), expandindo a concepção da ZEIS, por meio do plano diretor de 1993, no qual foram criados setores especiais em vazios urbanos sob a denominação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com o objetivo de reservar terra para produção habitacional de interesse social (BALTRUSIS, 2004).

Dessa forma a ZEIS passou a ter uma dupla abordagem. A primeira voltada para regularização fundiária, com o objetivo de solucionar os efeitos perversos de uma determinada lógica de mercado habitacional². E a segunda, relacionada à produção de habitação de interesse social, por meio de uma estratégia ampla de desenvolvimento urbano, que regula o mercado imobiliário reservando áreas não ocupadas³.

No cenário nacional, estas experiências se inserem no processo de redemocratização da década de 1980, no qual o ideário da Reforma Urbana voltou a ganhar força. Com o final do regime militar, ocorre a extinção do BNH em 1986 e, diante da falta de direcionamento do governo federal, os municípios assumiram o protagonismo da política habitacional. É neste período que foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que se mobilizou para recuperar o tema e inseri-lo na Assembleia Constituinte. Como resultado, houve a inserção de capítulo específico sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988, estabelecendo a função social da propriedade, princípio no qual a propriedade privada deve estar condicionada ao interesse coletivo.

A regulamentação deste capítulo só ocorreu com a aprovação da lei federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, na qual foram criados instrumentos de política urbana com o objetivo de implantar a função social da propriedade, tais como direito de preempção, parcelamento, edificação ou utilização compulsório, e a ZEIS. Contudo, a lei apenas cita a ZEIS, sem regulamentar o instrumento. Apoiado pelos princípios constitucionais e do Estatuto da Cidade, os municípios utilizaram sua autonomia para implantar a ZEIS.

Na sequência deste processo, destaca-se a criação do Ministério das Cidades em 2003, no governo Lula. Alinhado aos princípios da Reforma Urbana, com a criação do ministério passou-se a contar com um órgão de coordenação da política de desenvolvimento urbano no país, integrando as diferentes políticas setoriais (MCIDADES, 2011).

Adotou-se o Plano Diretor Participativo como instrumento básico da política urbana, cujo conteúdo seria responsável por estabelecer estratégias para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, definindo os demais instrumentos necessários para sua consecução. Com vistas a garantir sua efetivação, o Ministério das Cidades desenvolveu ações de apoio financeiro aos municípios e capacitação de gestores públicos e sociedade civil (ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008).

Particularmente em relação à ZEIS, os municípios foram estimulados a incorporá-lo quando da elaboração dos seus planos diretores. É interessante ressaltar que, apesar de mencionado no Estatuto da Cidade, sua definição somente foi regulamentada na lei federal nº 11.977/2009, que a especificou como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de

² Conforme bem pontuado por Caldas (2009), a delimitação de ZEIS no zoneamento constitui o marco inicial de reconhecimento pelo poder local do direito de moradia dos residentes em assentamentos informais, demandando ações posteriores, relacionadas, sobretudo, ao plano de urbanização, “onde se define a estratégia da regularização a ser adotada para [...] o (re)estabelecimento da ordem urbanística e integração do núcleo à malha urbana” (ibid, p. 49).

³ Segundo Caldas (2009, p. 60), a delimitação de ZEIS em vazios urbanos busca estimular a participação do mercado imobiliário como “promotor da produção de habitação de interesse social”, agregando atributos em zonas específicas como forma de incentivo à promoção de novas unidades habitacionais.

população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (BRASIL, 2009).

Diferentes levantamentos apontam para a ZEIS como o instrumento mais utilizado nos planos diretores elaborados a partir dos anos 2000 (MONTANDON, 2011; ROLNIK, SANTORO, 2013). Sua utilização, contudo, se concentra majoritariamente na regularização fundiária. A utilização em áreas de vazios urbanos ainda é pequena. Estudo do Ministério das Cidades que avaliou a implantação de planos diretores pós-Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros referendam as constatações acima.

Aproximadamente quatrocentos e vinte Planos Diretores, dos 524 que consubstanciam este trabalho, previram ou instituíram ZEIS, [...] menos da metade aborda a localização das ZEIS, indicando que a maioria contempla áreas já ocupadas por assentamentos precários; cerca de quarenta Planos Diretores explicitam a criação de ZEIS exclusivamente nessas áreas e aproximadamente cento e dez incluem referência a áreas vazias, alguns já realizando as respectivas delimitações, e outros demarcando em mapas (CARDOSO, SILVEIRA, 2011, p.115).

Paralelamente ao processo de elaboração dos planos diretores, destaca-se a formatação de uma estrutura consistente de enfrentamento da questão habitacional, com a aprovação da Política Nacional (2004), do Sistema Nacional (2005) e do Plano Nacional de Habitação (2008). Nesta conjuntura, ocorreu a partir de 2005, uma elevação dos investimentos em programas habitacionais. A priorização da questão pelo governo federal conjuntamente à melhoria do cenário macroeconômico permitiu a instalação de um panorama extremamente favorável que, consubstanciado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), alavancou um número significativo de programas e projetos habitacionais (BONDUKI, 2008).

A abundância de créditos e subsídios – que permitiram alcançar a população de baixa renda – e o processo sociopolítico estabelecido tornaram possível se falar em política de acesso ao solo urbano no Brasil. Entretanto, apesar dos avanços, uma extensa quantidade de estudos evidenciou uma série de limitações à política habitacional brasileira, nos quais é recorrente a deficitária integração entre as políticas habitacional e fundiária, reproduzindo um modelo de segregação socioterritorial e precariedade urbana e ambiental típico do modelo BNH (BONDUKI, 2008; ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008).

O Governo Temer, instaurado em 2016, representou um rompimento com o ideário da Reforma Urbana. O marco jurídico de regularização fundiária (lei federal n.º 11.977/2009) foi revogado pela medida provisória n.º 759/2016, posteriormente convertida na lei federal n.º 13.465/2017. Particularmente sobre o tema das ZEIS, deve-se ressaltar que sua definição chegou a ser suprimida na medida provisória, sendo reincorporada posteriormente na lei federal, após ampla pressão social. Como bem sintetizado por Ribeiro (2017), Bueno e Cilento (2017), o novo marco legal constitui a expressão de um amplo processo de mercantilização no campo da governança de terras, explicitando a prioridade do interesse privado sobre o interesse público e uma política de acesso à terra operada via mercado.

De fato, conforme recorrentemente lembrado por atores centrais do pensamento da Reforma Urbana – como, por exemplo, Vainer (2009), Fernandes (2013), Rolnik (2012) e

Bassul (2004) – o processo de construção e implementação dos instrumentos de garantia da função social da propriedade sempre estiveram em permanente conflito com os interesses do mercado imobiliário. Para Rolnik (2012), essa oposição exerce permanente influência, gerando obstáculos à plena aplicação dos instrumentos conforme a concepção original dos ideais da Reforma Urbana.

Estruturação urbana de Curitiba: retrospecto sintético

O desenvolvimento urbano de Curitiba seguiu em linhas gerais a conjuntura nacional. A partir de meados da década de 1940 houve um acentuado processo de urbanização, porém as ações do poder público foram incapazes de estruturar o espaço urbano para atender a demanda habitacional da população de baixa renda. Essa deficiência estimulou a produção informal em assentamentos irregulares e cortiços como forma de acesso à moradia.

O Golpe Militar de 1964 implantou um novo arcabouço institucional. É nesse período que foi criado em Curitiba um modelo de desenvolvimento urbano que deu notoriedade à cidade. Em 1965 foi elaborado o Plano Preliminar de Urbanismo, que motivou a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) no mesmo ano e a aprovação do plano diretor no ano seguinte. A principal diretriz deste plano foi orientar o crescimento da cidade de maneira linear, por meio de eixos estruturais, com o objetivo de otimizar a ocupação urbana, concentrando investimentos em infraestrutura urbana e a permissão de um maior adensamento construtivo (PARANHOS, 1983). De acordo com Oliveira (2000) a implantação desse modelo foi garantida graças à incorporação das demandas dos setores empresariais, especialmente do mercado imobiliário.

O resultado, de fato, foi a construção de um espaço qualificado, porém restrito a um compartimento da cidade. A ação pública local seguiu, assim, a tendência nacional de concentrar investimentos em áreas tradicionalmente ocupadas pelas camadas de alta renda, acentuando a segregação socioespacial e a diferenciação de valorização da terra. Este panorama levou ao crescimento dos assentamentos irregulares nas áreas periféricas da cidade e principalmente seu extravasamento para os municípios limítrofes (PILOTTO, 2010; ULTRAMARI, MOURA, 1994; SILVA, 2012).

O Gráfico 1 evidencia o crescimento constante dos assentamentos irregulares em Curitiba, acentuado a partir da década de 1990. Nesse período a expansão urbana foi potencializada pela combinação de dois fatores-chave: (a) o processo de difusão da imagem de “cidade modelo” resultado do *city marketing* promovido em Curitiba; e (b) o processo de internacionalização e reestruturação produtiva da RMC, desencadeando um ciclo de expansão de grandes empresas, com destaque para as indústrias metal-mecânicas e setores de comércio e serviço especializados com vinculação ao mercado global (LEITÃO, 2010; KORNIN, CARMO, 2013; BERTOL, 2013).

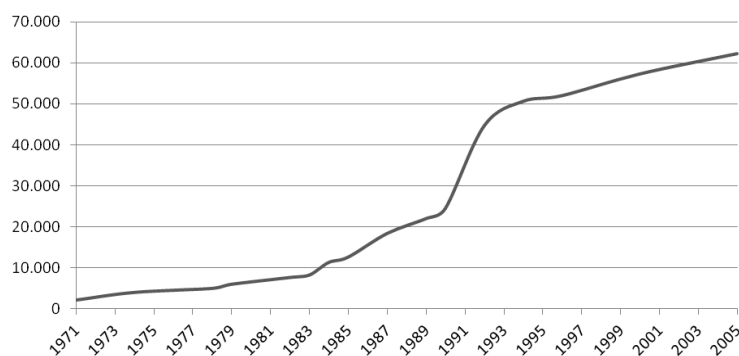


Gráfico 1 - Domicílios em ocupações irregulares em Curitiba – 1971 a 2005
Fonte: autores, com base em IPPUC (2014).

Depois dessa breve descrição do contexto local, passa-se à análise histórica da criação e utilização do SEHIS, objeto de estudo deste artigo. Para tanto, foi desenvolvida periodização histórica em seis recortes, nos quais identificam-se diferenças de formatação, adoção ou entendimento do instrumento pelo poder público local.

Concepção e implementação inicial(1971-1983)

Em Curitiba a política habitacional seguiu a conjuntura nacional. A COHAB foi criada em 1965 e sua atuação se concentrou inicialmente na erradicação de assentamentos irregulares e atendimento da população de baixa renda.

Em relação à erradicação de assentamentos irregulares foi construído em 1966 o conjunto habitacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, destinado à relocação de moradores de toda Curitiba. Posteriormente foi realizado o Plano de Desfavelamento em 1976. Em relação ao atendimento da população de baixa renda a princípio foram construídos alguns empreendimentos dispersos na cidade. Mas a principal ação foi o Programa Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba (CIC). Condizente com o ideário desenvolvimentista vigente no período, foi implantado um distrito industrial numa grande área vazia da cidade. Nesse projeto coube à COHAB a implantação de um extenso programa de habitação de interesse social, que teve início em 1975 e perdurou até a década de 1980.

No final da década de 1970 houve um fortalecimento dos movimentos sociais ligados à questão habitacional. Em 1978 foram criadas oficialmente as primeiras Associações de Moradores e Amigos de Bairro de Curitiba. Apoiadas por partidos políticos, setores da Igreja Católica, e técnicos de diversas áreas, estas associações passaram a pressionar o poder público, com reflexos nas ações da Prefeitura. Para Albuquerque (2007), o resultado dessa pressão social foi o lançamento da Carta da Favela em 1980. Nesse documento a Prefeitura mudou sua posição em relação aos assentamentos irregulares, passando a aceitar a urbanização como possibilidade de resolução do problema. Logo em seguida foi lançado o Programa de Atuação em Favelas, no qual a Prefeitura se comprometia a urbanizar assentamentos irregulares quando possível e relocar nos demais casos. Contudo, todas as intervenções realizadas foram de relocação, não houve nenhuma experiência de urbanização de assentamentos irregulares⁴ (ALBUQUERQUE, 2007).

⁴ A experiência mais próxima de urbanização foi realizada na favela do Barigui em 1980. As famílias foram relocadas para um loteamento novo construído no mesmo local onde moravam.

A origem do SEHIS está ligada a essas pressões populares e ao Programa Habitacional da CIC. Instituído pelo decreto municipal nº 901 de 1980, o SEHIS surgiu como um instrumento de utilização de áreas vazias para produção de habitação de interesse social. As considerações que precedem os artigos esclarecem a motivação de sua criação:

CONSIDERANDO a proposta apresentada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; CONSIDERANDO o crescente déficit habitacional para população de baixa renda verificada no Município de Curitiba; CONSIDERANDO a existência de extensas áreas equipadas e não ocupadas; CONSIDERANDO a responsabilidade do PODER PÚBLICO em assegurar às camadas de menor poder aquisitivo o acesso à casa própria e aos equipamentos urbanos, decreta: Artigo. 1º - Ficam declaradas como Setores Especiais de Habitação de Interesse Social, as áreas destinadas à implantação, pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba, de núcleos habitacionais. (CURITIBA, 1980).

O restante do decreto é composto por apenas cinco artigos, que tratam de questões operacionais: I - Permite que os núcleos sejam compostos de habitações unifamiliares, coletivas ou de ambas. II - Permite que o terreno seja desmembrado em várias áreas. III - Exige que o projeto siga diretrizes específicas para cada caso estabelecidas pelo IPPUC e pelo Departamento de Urbanismo. IV - Exige que o Prefeito aprove o projeto de cada núcleo habitacional e finalmente. V - Revoga as disposições em contrário.

Os primeiros SEHIS foram demarcados anos depois, por meio dos decretos municipais nº 451/1982, nº 492/1982 e nº 403/1983. Todos se localizavam na CIC, conforme apresentado na Figura 1. Para compreender a razão da criação desses SEHIS é preciso analisar a implantação do Programa Habitacional da CIC do ponto de vista da legislação urbana.

As obras da CIC foram iniciadas em 1974, sua inauguração oficial ocorreu em 1975, e a infraestrutura completa foi concluída em 1979. Esse processo ficou a cargo da Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS), que depois foi desmembrada dando origem à CIC S.A. Em termos de zoneamento a região era uma zona de expansão urbana. Por isso foi necessária a aprovação da lei municipal nº 4.773/1974 para alterar o zoneamento e criar ali uma Área Industrial (POLUCHA, 2010).

O Programa Habitacional da CIC teve início em 1975 com a elaboração do *Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba* pela COHAB. Os primeiros conjuntos habitacionais foram entregues a partir de 1976⁵. Em 1977 a URBS com recursos do BNH e a COHAB com recursos próprios iniciaram a desapropriação de mais terrenos para continuidade da implantação do Programa Habitacional da CIC. Em 1981 já haviam sido desapropriados mais de dois milhões de metros quadrados nos quais a COHAB previa a construção de 7.333 unidades habitacionais (COHAB, 1981). Para viabilizar o Programa Habitacional da CIC nessas áreas desapropriadas, a lei municipal nº 6.204/1981 alterou novamente o zoneamento da

⁵ Os primeiros conjuntos habitacionais entregues foram: 1976 – Marechal Rondon, 560 apartamentos, 1977 – Oswaldo Cruz I, 830 casas e 1979 – Oswaldo Cruz II, 830 casas.

CIC, criando a Zona Especial Habitacional (ZEH) que permitia o uso de habitações unifamiliares e coletivas, atividades comerciais e de serviços de pequeno porte.

Contudo, nos anos seguintes o Programa Habitacional da CIC foi expandido para fora da ZEH. Os SEHIS surgiram nesse momento, demarcando essas áreas que englobavam terrenos já desapropriados ou em processo de desapropriação pela URBS, CIC S.A. e COHAB, e também alguns terrenos privados, todos localizados em zonas onde não era permitida a construção de conjuntos habitacionais. A partir de sua criação os SEHIS passavam a integrar o zoneamento da cidade, tendo como parâmetros urbanísticos os mesmos da ZEH.

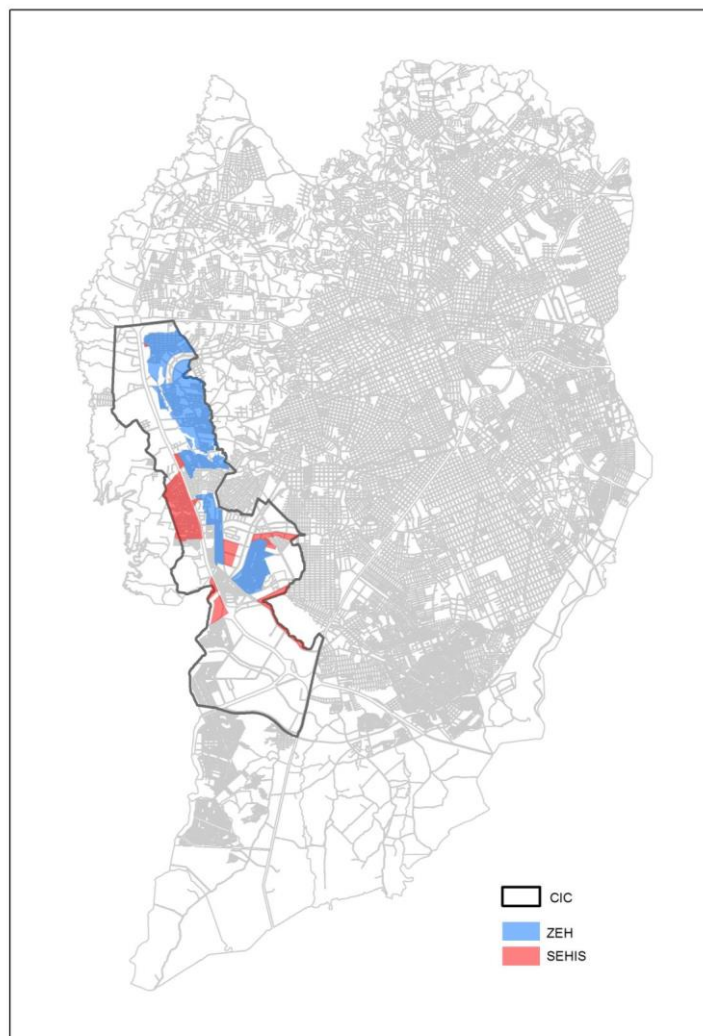


Figura1 – Delimitação de SEHIS e ZEH conforme lei municipal nº 6205/1981 e decretos municipais nº 451/1982, nº 492/1982 e nº 403/1983. Fonte: Lei municipal nº 6205/1981 e decretos municipais nº 451/1982, nº 492/1982 e nº 403/1983, IPPUC Base arruamento 2005.

Nos anos seguintes foram de fato construídos conjuntos habitacionais na maior parte dos terrenos da COHAB ou que eram da CIC S. A. e foram transferidos para COHAB⁶. Contudo, existiram algumas exceções: terreno que está vazio até hoje, um ainda de

⁶ SEHIS decreto municipal nº 492/1982 – Área I – Moradias Caiuá, Diadema, Ilhéus, São Nicolau, Sabará, Sevilha e Vera Cruz. Área II – Moradias São Francisco e Ilha do Sol. SEHIS decreto municipal nº 403/1983. Área I – Moradias Coimbra. Área II – Moradias Porto Seguro. Área III – Moradias Itacolomi.

propriedade da COHAB⁷ e outro que foi vendido para um proprietário privado⁸; terrenos que foram ocupados irregularmente⁹; terrenos cuja SEHIS foi revogada para permitir a venda a proprietários privados com a justificativa de necessidade de ampliar área industrial¹⁰.

Nos terrenos que já eram de propriedade privada quando da demarcação dos SEHIS foi identificado apenas um caso de aquisição posterior pela COHAB para construção de um conjunto habitacional¹¹. Nos demais a propriedade continuou privada e o uso se deu de forma variada (habitação, comércio, serviço e indústria).

A partir da recuperação histórica da criação e emprego do SEHIS é possível analisar seu alinhamento com os princípios da ZEIS, uma vez que o instrumento em si ainda não existia. Nesse momento no Brasil estavam surgindo as primeiras experiências de regularização fundiária de assentamentos irregulares que viriam a embasar o posterior surgimento da ZEIS. Já em relação à ZEIS de vazios a discussão de regular o mercado imobiliário por meio da reserva de áreas vazias para produção de habitação de interesse social não estava posta nem no plano nacional.

Quanto à vertente de regularização fundiária a prática da Prefeitura nesse período foi refratária a essa experiência, e conseqüentemente o SEHIS não foi empregado para este fim. Já quanto à reserva de áreas vazias o emprego do SEHIS guardou alguma semelhança.

De acordo com as considerações do decreto municipal que criou o SEHIS, seu objetivo era solucionar o problema habitacional mediante a utilização de áreas ociosas para produção de habitação de interesse social. E de fato o SEHIS foi demarcado sobre terrenos vazios com o objetivo de produção de habitação interesse social.

Contudo, essa demarcação não teve como objetivo principal regular o mercado imobiliário. A maior parte das desapropriações já estava concluída quando da demarcação do SEHIS. Para estar alinhada com os princípios da ZEIS de vazios, os SEHIS deveriam ter sido demarcados antes do início das desapropriações, para reservar os terrenos e tentar conter a elevação do preço da terra, que de fato ocorreu. De acordo com a COHAB (1981) “Em função da excessiva valorização ocorrida, tornou-se inviável (...) a aquisição da área total originalmente preconizada” (s.p.). Foi identificado um terreno cuja aquisição ocorreu após a demarcação de SEHIS, porém não foi encontrada nenhuma informação se isso reduziu seu preço. Provavelmente não, pois o SEHIS nada mais era que uma extensão da ZEH, não havia obrigatoriedade do uso ser exclusivamente de habitação de interesse social. Como foi mostrado, vários terrenos tiveram outra destinação. Sendo assim o objetivo principal do SEHIS foi o de flexibilizar o zoneamento para permitir a implantação de conjuntos habitacionais da COHAB em áreas industriais.

⁷ SEHIS decreto municipal nº 492/1982 – Área IV.

⁸ SEHIS decreto municipal nº 492/1982 – Área III.

⁹ SEHIS decreto municipal nº 492/1982 – Área I – Vila Cruzeiro do Sul, Vila Eldorado.

¹⁰ SEHIS decreto municipal nº 451/1982.

¹¹ SEHIS decreto municipal nº 492/1982 – Área I - Propriedade foi adquirida em 1997 pela COHAB e deu origem ao conjunto habitacional Moradias São Nicolau.

Surgimento da regularização fundiária (1983 – 1988)

Em 1982 o regime militar já estava desgastado, e nas eleições para governador o partido de oposição, PMDB, venceu em vários estados, inclusive no Paraná. O governador José Richa indicou como prefeito de Curitiba Maurício Fruet. Em 1986 houve a primeira eleição desde o início da Ditadura e Roberto Requião também do PMDB venceu.

Repetindo experiências de outras cidades, essas gestões estimularam a democratização das políticas públicas. No caso da política habitacional foi elaborado o Plano Municipal de Habitação em 1984. As diretrizes estabelecidas foram a produção de lotes urbanizados e a regularização e urbanização de assentamentos irregulares. Foram previstos três programas: Prolocar – assentamento emergencial para famílias em áreas de risco em lotes ociosos da Prefeitura, Prolotes – produção de lotes urbanizados e Favelas – regularização e urbanização de favelas em áreas públicas (ALBUQUERQUE, 2007).

Assim, a principal mudança na política habitacional foi que a Prefeitura passou a agir de forma direta na regularização fundiária, priorizando a urbanização dos assentamentos irregulares ao invés da sua erradicação (BERTOL, 2013). Foram realizadas ações tanto na dimensão urbanística, executando obras de infraestrutura, quanto na dimensão jurídica, promovendo a segurança na posse por meio da titulação de assentamentos irregulares, uso de instrumentos como a Concessão Real de Direito de Uso ou intermediação entre proprietários e ocupantes.

Em 84 foram realizadas mais de 1.800 ligações de luz individuais em 97 vilas de Curitiba. Outras 44 vilas receberam extensão de água. A prefeitura entrou com o gasto de materiais, enquanto que a mão-de-obra foi dos próprios beneficiados, através de mutirões. Em 84 também foram dados passos importantes pela prefeitura na questão de soluções de áreas invadidas. Atuando como mediadora, a prefeitura conseguiu fechar acordos entre proprietários e ocupantes de áreas (...) (CORREIO DE NOTÍCIAS, 28/12/1984).

Os primeiros exemplos de regularização fundiária na dimensão jurídica aconteceram nesse período. Entre 1984 e 1988 foram aprovados 295 lotes, uma média de 74 por ano (COHAB, 2018). Esse fato é relevante porque significou o reconhecimento oficial dos assentamentos irregulares pela Prefeitura. Entretanto, na ausência de uma legislação municipal específica os loteamentos tiveram que seguir os parâmetros urbanísticos vigentes que limitavam as possibilidades de regularização fundiária.

Outra medida de reconhecimento da cidade informal foi a criação dos Setores Especiais de Urbanização. De acordo com a lei municipal nº 6.820/1986 esses setores correspondiam a loteamentos irregulares e clandestinos existentes antes da aprovação da lei federal nº 6.766/1979. Sua aprovação se dava mediante da análise da Comissão de Regularização de Loteamentos. Os parâmetros urbanísticos mínimos exigidos eram lotes com testada de 5 metros e área de 125 m² e ruas com largura mínima de 8 metros. Em muitos casos esses parâmetros urbanísticos eram menores que os existentes na lei de zoneamento em vigor.

Dessa forma se verifica que nesse período a Prefeitura esteve alinhada com os princípios da ZEIS no caso de regularização fundiária. Contudo, apesar de terem sido promovidas ações efetivas na dimensão urbanística e jurídica nos assentamentos irregulares, o SEHIS não foi empregado. No caso de reserva de áreas para produção de habitação de interesse social foram encontradas soluções emergenciais para o atendimento da população de baixa renda por meio do uso de lotes ociosos da Prefeitura. Porém também sem utilização do SEHIS.

Um mesmo modelo para um novo cenário (1989 – 2000)

A eleição de Jaime Lerner em 1989 interrompeu o período de gestões do PMDB, provocando o retorno do grupo que estava anteriormente no poder. A política habitacional desse período foi marcada pelas soluções desenvolvidas no âmbito municipal devido ao fim do BNH.

Como mostrou o Gráfico 1, os assentamentos irregulares tiveram um crescimento acentuado entre 1989 e 1991. Isso se deveu à recessão econômica e pauperização da população, bem como da ampliação da organização popular resultante do fim do regime militar. A política habitacional da Prefeitura pode ser compreendida como resposta a essa pressão popular. Foram desenvolvidos o Projeto Bairro Novo e o Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada com o objetivo de ampliar de forma significativa a produção habitacional da COHAB e dado continuidade às ações de regularização fundiária.

O Projeto Bairro Novo foi lançado em 1991. A Prefeitura implantou no bairro Sítio Cercado, uma área periférica no sul da cidade, cerca de 30 mil unidades habitacionais, entre lotes urbanizados e casas. As glebas que compunham o projeto Bairro Novo eram de propriedade privada. Algumas foram desapropriadas pela Prefeitura e em outras foi realizado permuta com os proprietários.

O Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada também foi lançado em 1991. Ele consistiu na criação de incentivos na forma de redução de parâmetros urbanísticos para produção de loteamentos populares por empreendedores privados. Como contrapartida era exigido a doação de 20% dos lotes para COHAB. Segundo dados levantados por Albuquerque (2007), 11.701 lotes foram produzidos em parceria com a iniciativa privada na década de 1990, dos quais 75,3% se situavam no extremo sul da cidade.

A continuidade das ações de regularização fundiária ao longo desse período fez com que elas progressivamente se institucionalizassem como política pública da Prefeitura. No final do período houve a promulgação da lei municipal nº 9.460/1998, que deu início à flexibilização de parâmetros urbanísticos para assentamentos irregulares, e a criação do Grupo de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social (GAALIS) em 1999, que permitiu aprimorar o processo de aprovação de parcelamentos de assentamentos irregulares (PMC, 2000). Entre 1989 e 2000 foram aprovados 2.115 lotes, uma média de 176 por ano (COHAB, 2018). Também teve início nesse período as grandes intervenções com recursos externos. A primeira delas foi a Operação Cajuru, iniciada em 1997 com recursos do Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social e que atuou em várias áreas do bairro Cajuru, seguida do Programa Habitar Brasil, com recursos da União e Banco Interamericano de Desenvolvimento e que atuou nas vilas Terra Santa, Xapinhã, Bolsão Audi.

Nesse período o SEHIS passou a ser empregado como forma de flexibilizar parâmetros urbanísticos para casos de regularização fundiária. De acordo com estudo do IPEA realizado em parceria com o IPPUC, “o estabelecimento de diretrizes específicas para ocupações irregulares tem-se mostrado importante na urbanização de áreas invadidas, que não poderiam ser atendidas caso utilizadas as normas legais” (IPEA, 2001, p. 151).

Contudo, o SEHIS foi empregado nesses casos sem a demarcação via decreto municipal como havia sido feito anteriormente. Para tanto foi utilizado o artigo 1º do decreto municipal nº 901/1980 que declarava como SEHIS as áreas destinadas à implantação de núcleos habitacionais pela COHAB. Com base nesse dispositivo qualquer área de atuação da COHAB se transformava automaticamente em SEHIS. Essa forma de utilização do SEHIS também foi empregada no projeto Bairro Novo. A área estava localizada na Zona Agrícola, onde não era permitido a construção de conjuntos habitacionais.

Apesar desse novo entendimento da aplicação do instrumento, que dispensava a promulgação de decretos municipais, três novos setores foram demarcados por meio dos decretos nº 583/1990, 358/1996 e 1.105/1997, conforme apresentado na Figura 2.



Figura 2 – Delimitação de SEHIS conforme decretos nº 583/1990, nº 358/1996 e nº 1.105/1997. Fonte: Decretos municipais nº 583/1990, nº 358/1996 e nº 1.105/1997, IPPUC Base arruamento 2005.

SEHIS decreto municipal nº 583/1990 - Na demarcação do SEHIS a área era de propriedade da COHAB. Originalmente se tratava de sobre um ramal ferroviário que cortava a cidade. Após sua desativação a área foi transferida em 1990 para a Prefeitura, que logo em seguida a transferiu para COHAB. O SEHIS foi demarcado, definindo que “os projetos de ocupação das áreas deverão observar diretrizes específicas estabelecidas (...) em função de interesse social, das características do imóvel e de sua localização” (CURITIBA, 1990). A COHAB elaborou um programa habitacional em parceria com empresas. “(...) a Cohab estava iniciando um programa de habitação envolvendo as empresas localizadas no eixo da rede, que consistia em ‘repassar, praticamente a preço zero, terrenos para as empresas construírem apartamentos para seus funcionários’ ” (TONELLA, 2010).

Contudo, em 1991 a área foi quase totalmente ocupada irregularmente, inviabilizando a implantação do programa. Somente foram construídos edifícios habitacionais em alguns trechos vagos da área. Em um deles as prerrogativas do SEHIS foram empregadas mediante o decreto municipal nº 162/1996 que estabeleceu parâmetros urbanísticos diferenciados. No restante da área ocorreu a posterior regularização fundiária do assentamento irregular.

SEHIS decreto municipal nº 358/1996 – Na demarcação do SEHIS a área era de propriedade de uma empresa privada que estava desenvolvendo uma parceria com a COHAB desde 1991. O SEHIS estabeleceu novos parâmetros urbanísticos, que flexibilizaram os determinados pelo zoneamento. O principal foi a ampliação da altura permitida de dois para quatro pavimentos.

SEHIS decreto municipal nº 1.105/1997 - Na demarcação do SEHIS a área era de propriedade CIC S.A. Ela estava localizada na zona Terminal de Cargas, e tinha como destinação a implantação de um pólo logístico. Porém, na década de 1980 foram assentadas famílias pelo Prolocar. A demarcação do SEHIS passou a permitir que o IPPUC definisse novos parâmetros urbanísticos levando em consideração a ocupação existente.

No final desse período o regramento do SEHIS foi alterado pela aprovação da lei municipal nº 9.800/2000 que estabeleceu um novo zoneamento. Como mostra a Figura 3, foram transformadas em zonas alguns SEHIS já existentes, o compartimento do projeto do Bairro Novo, algumas porções não ocupadas da região sul e algumas áreas que não eram SEHIS na CIC e na região leste. Em relação aos assentamentos irregulares foram demarcados somente os que se localizavam nessas áreas.

O SEHIS foi definido como “áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo” (CURITIBA, 2000). Os usos permitidos eram habitacional, institucional e de comércio e serviço. Não havia obrigatoriedade de produção de habitação de interesse social. Os parâmetros urbanísticos eram populares (3 metros de recuo frontal, 6 metros de testada, 180 m² de área mínima). Também foi estipulado que nos parcelamentos efetuados pela COHAB poderia ser admitido o lote mínimo de acordo com o disposto na legislação federal e na legislação municipal de regularização fundiária.

Complementarmente ao novo zoneamento, foi promulgado o decreto municipal nº 250/2000 que tinha um conteúdo similar ao decreto municipal nº 901/1980. Ele declarava

como SEHIS as áreas destinadas à implantação de novos núcleos habitacionais de interesse social e estabelecia que os parâmetros urbanísticos eram os definidos para o SEHIS da lei de zoneamento. Ou seja, ele permitia a continuidade do dispositivo de transformação automática de uma área de atuação da COHAB em SEHIS.

A partir da lei de zoneamento nº 9.800/2000 se consolidou, portanto, uma característica dupla do SEHIS, quais sejam: (a) o “SEHIS zoneamento”, correspondente à zona como outra qualquer, mas com parâmetros urbanísticos mais populares, e (b) o “SEHIS instrumento”, por meio do qual se transformava automaticamente terrenos localizados em outras zonas em SEHIS, desde que estivessem sob atuação da COHAB.

Analisando o uso de SEHIS nesse período se verifica que ele se aproximou dos princípios da ZEIS no caso de regularização fundiária. Houve avanço quando o SEHIS passou a ser utilizado para flexibilizar os parâmetros urbanísticos de assentamentos irregulares. No caso do novo zoneamento também houve avanço na conceituação do SEHIS, ao explicitar que um de seus objetivos era promover a regularização fundiária.

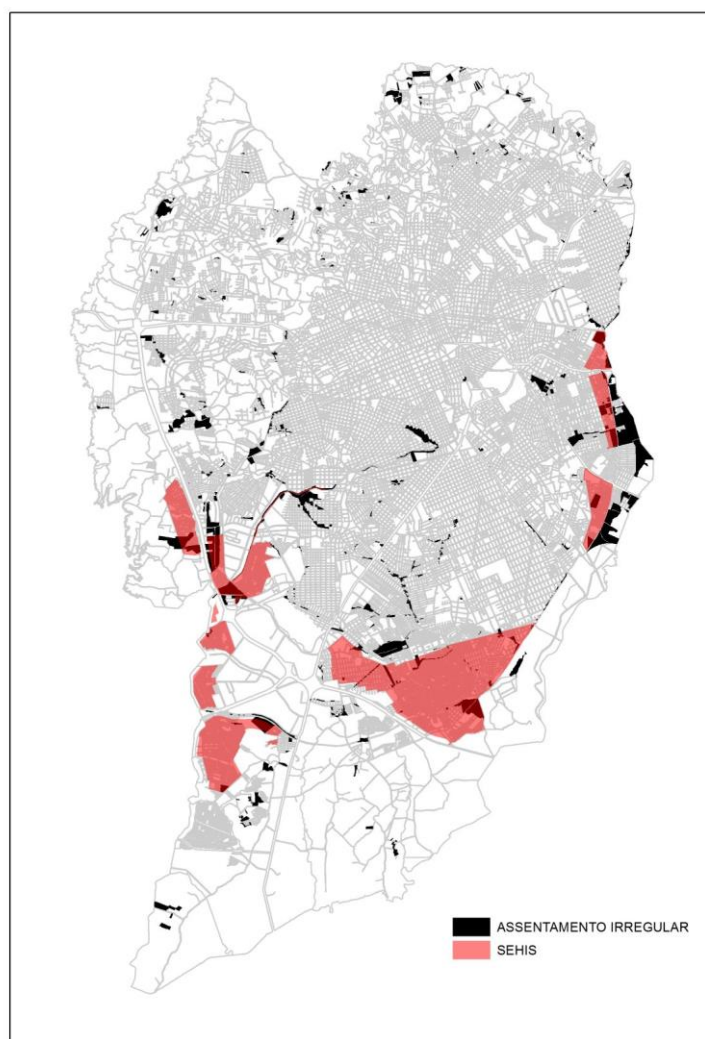


Figura 3 – Delimitação de SEHIS conforme lei municipal nº 9.800/2000 e assentamentos irregulares.
Fonte: Lei municipal nº 9.800/2000, IPPUC Assentamentos irregulares 2002, IPPUC Base arruamento 2005.

Porém, o fato dos assentamentos irregulares não estarem previamente demarcados causava um afastamento desses princípios. Um dos objetivos da demarcação era estabelecer um compromisso com a regularização fundiária. E no caso do SEHIS sua utilização dependia em algum grau da discricionariedade do poder público. Assentamentos irregulares que não estavam ainda sob atuação da COHAB não eram necessariamente reconhecidos como SEHIS. Isso era problemático principalmente em áreas privadas, onde o poder de atuação da COHAB era menor. Ou seja, a regulação do mercado imobiliário no sentido de garantir o direito à moradia nos assentamentos irregulares não era totalmente coberto pelo SEHIS.

Em relação à reserva de áreas vazias para produção de habitação de interesse social o SEHIS não foi utilizado. Não houve a intenção de usar o instrumento para regular o mercado imobiliário. As áreas só eram demarcadas quando sua aquisição pela COHAB já estava definida. Assim, o objetivo principal da demarcação do SEHIS continuou sendo a flexibilização de parâmetros urbanísticos do zoneamento.

No caso do zoneamento estabelecido pela lei municipal nº 9.800/2000 houve uma regulação do mercado imobiliário de forma a ampliar a oferta de terra para população de baixa renda ao se estabelecer parâmetros urbanísticos menos restritivos. Porém, como não havia a obrigatoriedade de produção de habitação de interesse social, ele não pode ser visto como um instrumento semelhante à ZEIS de vazio.

Ampliação da utilização do SEHIS (2001 – 2012)

Nesse período do ponto de vista político não houve ruptura no nível municipal, mas houve no nível federal. A eleição de Lula em 2002 significou um maior alinhamento com o ideário da Reforma Urbana, o que teve repercussão nas políticas públicas locais.

Ao longo de todo esse período as ações de regularização fundiária tiveram continuidade como uma política pública da Prefeitura. Em 2007 a COHAB captou recursos do PAC para uma série de intervenções de regularização fundiária, que consistiram na urbanização de assentamentos irregulares, com a relocação de famílias em áreas de risco para novos loteamentos. A produção habitacional da COHAB inicialmente se deu predominantemente por meio do Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada e pelo Programa de Arrendamento Residencial, e a partir de 2009 com o PMCMV.

Em relação ao SEHIS houve a promulgação de diversas leis municipais relacionadas ao instrumento, estimuladas pela nova conjuntura federal. Porém nem todas tiveram efeito prático.

Em 2004 o plano diretor de Curitiba foi revisto para se adequar ao Estatuto da Cidade. A ZEIS foi oficialmente introduzida no arcabouço legislativo pois ficou estabelecido como uma das diretrizes da habitação de interesse social a “instituição de zonas especiais de interesse social” (CURITIBA, 2004). Houve uma repetição do texto do Estatuto da Cidade sem maior detalhamento. Em 2007 foi promulgada a lei municipal nº 12.450/2007 que criou as únicas duas ZEIS da cidade: Vila Formosa e Vila Parolin, conforme apresentado na Figura 4.

Sua criação se deu por exigência do Ministério das Cidades no âmbito de um contrato do PAC. Foi determinado que a Prefeitura demarcasse os assentamentos irregulares objeto do contrato como ZEIS como forma de superar as dificuldades em concretizar as ações de

regularização fundiária na dimensão jurídica. O SEHIS não foi utilizado para responder a essa demanda, demonstrando a existência de diferenças entre os dois instrumentos. Dessa maneira se percebe que a introdução da ZEIS em Curitiba se deu unicamente pela obrigatoriedade de adequação ao Estatuto da Cidade e pelo atendimento a solicitações específicas do Ministério das Cidades. Foram apenas respostas burocráticas a imposições externas, pois na prática a Prefeitura continuou a utilizar o SEHIS.

Influência maior nas ações de regularização fundiária teve a promulgação do decreto municipal nº 1.442/2005. Ele estabeleceu parâmetros urbanísticos bem mais flexíveis para regularização fundiária (3,5 metros de testada, 60 m² de área mínima, via de pedestre de 4 metros). Essas alterações permitiram um avanço considerável no processo de regularização fundiária. Entre 2001 e 2012 foram aprovados 9.705 lotes, uma média de 809 por ano (COHAB, 2018).

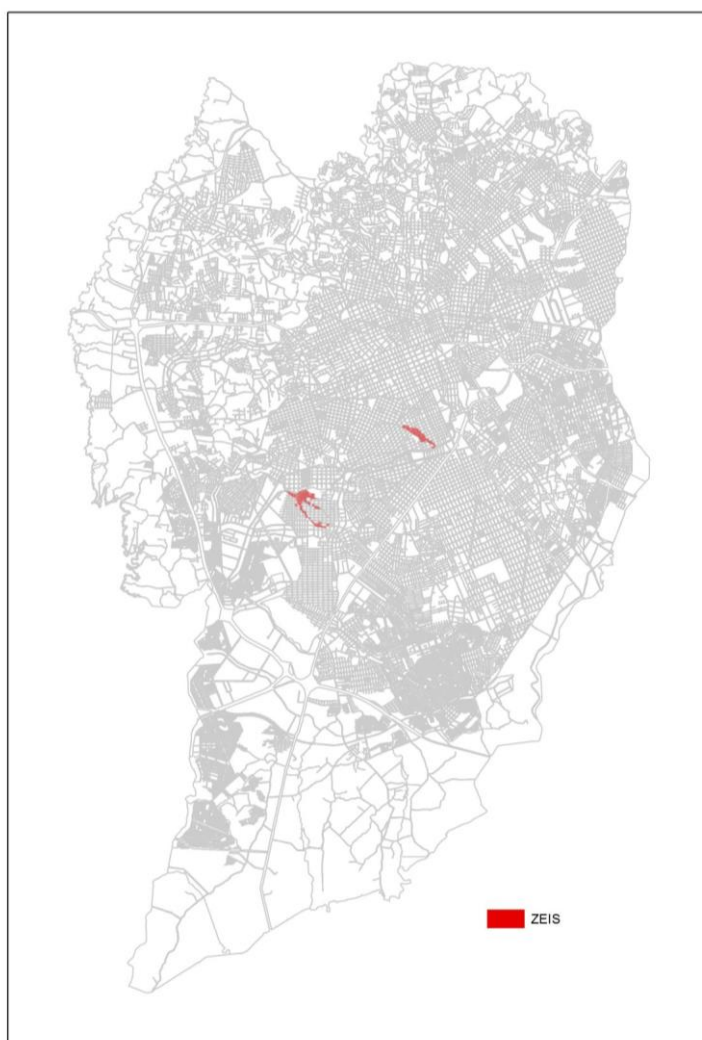


Figura 4 – Delimitação de ZEIS conforme lei municipal nº 12.450/2007. Fonte: Lei municipal nº 12.450/2007, IPPUC Base arruamento 2005.

Ampliação do conceito do SEHIS (2013 – 2016)

A eleição de Gustavo Fruet do PDT significou um novo rompimento com o grupo político que esteve no poder de 1971 a 1982 e de 1989 a 2012. Porém, ao contrário das gestões do PMDB que reorientaram a política pública de forma mais incisiva, neste caso houve maior continuidade.

Na área habitacional prosseguiram as ações de regularização fundiária e produção habitacional por meio do PMCMV no mesmo formato que vinham sendo feitas nas gestões anteriores. O principal fato novo foi a revisão do plano diretor, aprovado pela lei municipal nº 14.771/2015. Nesse processo houve um maior alinhamento aos princípios do Estatuto da Cidade, que se refletiu na caracterização do SEHIS. A própria definição do instrumento foi alterada, seguindo a lei federal nº 11.977/2011.

Art. 81 O Setor Especial de Habitação de Interesse Social - SEHIS é um instrumento de política urbana que tem como objetivo fazer cumprir a função social da propriedade. § 1º A parcela de área urbana demarcada como SEHIS deverá ser destinada a empreendimentos de interesse social e estará sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (CURITIBA, 2015).

Além disso, houve o detalhamento das formas de aplicação do SEHIS, estabelecendo com precisão as funções de promoção da regularização fundiária e reserva de áreas vazias para produção de habitação de interesse social.

I - SEHIS de Regularização Fundiária, a ser demarcada em área ocupada por assentamentos irregulares passíveis de consolidação com o objetivo de implantação de regularização fundiária de interesse social; II - SEHIS de Vazios, a ser demarcada em imóvel público ou privado, dotado de infraestrutura urbana, com objetivo de implantação de empreendimento de interesse social; III - SEHIS de Produção, em área ocupada por empreendimento de interesse social (CURITIBA, 2015).

Para Auler (2017) esse detalhamento significou avanços do instrumento. “Se no PDC-2004 observamos uma definição e uso limitado do instrumento, o PDC-2015 contempla em suas tipologias propostas a possibilidade de utilização do instrumento para além da mera flexibilização de padrões construtivos” (p.136). Apesar desses avanços, a aplicação concreta do SEHIS exigia a regulamentação posterior do poder público.

Neste contexto, em 2016, foi enviado à Câmara Municipal projeto de lei de um novo zoneamento contemplando a demarcação do SEHIS. A demarcação referente ao SEHIS de Regularização Fundiária era abrangente, incluindo grande parte dos assentamentos irregulares da cidade. Já a demarcação do SEHIS de Vazio Urbanos incluía apenas sete áreas, muitas delas de propriedade da COHAB. Contudo, o projeto de lei de revisão do zoneamento não foi aprovado nessa gestão, retornando para revisão do poder executivo na gestão seguinte.

Caminhos possíveis e interesses envolvidos (2017 – 2018)

Em 2016 foi eleito Rafael Greca, ex-prefeito de Curitiba, o que significou um retorno do grupo que dominou o cenário político nas últimas décadas. Já no cenário nacional o processo de impeachment da presidente Dilma e instauração do governo Temer reverteram o alinhamento existente com o ideário da Reforma Urbana.

Particularmente em relação à política habitacional, não houve rupturas significativas nas ações que vinham sendo executadas, sejam elas por meio do PMCMV ou através dos processos de regularização fundiária. Contudo, destaca-se a relevância da retomada da discussão sobre a revisão da lei de zoneamento, com desdobramentos sobre a política habitacional local.

O projeto de lei da gestão anterior foi revisto e atualmente se encontra em tramitação na Câmara de Vereadores (código 005.00105.2018), particularmente na Comissão de Constituição e Justiça. Em breve análise do discurso oficial da Prefeitura, depreende-se que a questão da habitação de interesse social é apresentada como tema prioritário na revisão da lei de zoneamento (PMC, 2018) e que a modelagem dos parâmetros possibilitará “estímulos a produção de HIS em toda a cidade” (FONTES, 2018, s.p.).

Nesse período houve uma maior organização do setor imobiliário. Entendendo que o projeto de lei da gestão anterior traria impactos negativos, diversas entidades se reuniram e criaram o G10¹², grupo que tem como objetivo exercer influência no processo de revisão da lei de zoneamento. Isso tem ocorrido por meio da participação ativa em reuniões de trabalho e do Conselho da Cidade (MARTINS, 2017; RIC MAIS, 2017).

Em relação ao SEHIS a análise do novo projeto de lei revela poucas mudanças em relação à lei existente. O novo mapa de zoneamento proposto delimita o SEHIS em áreas praticamente idênticas ao do zoneamento anterior. Ocorreram apenas pequenos acréscimos em áreas que eram vazias e hoje foram ocupadas por empreendimentos da COHAB. Também foi proposto o mesmo dispositivo de transformação automática de uma área de atuação da COHAB em SEHIS. Ou seja, a concepção de SEHIS definida no plano diretor, calcada na figura do SEHIS de Regularização Fundiária e SEHIS de vazios não foi materializada no projeto de lei de zoneamento. Não há uma estratégia de demarcação de assentamentos irregulares nem de vazios urbanos equivalente ao preconizado no plano diretor.

Paralelamente ao processo de revisão da lei de zoneamento, a Prefeitura demarcou mais um SEHIS por meio do decreto municipal nº 688/2018. Este SEHIS engloba quatro assentamentos irregulares localizados às margens do Rio Barigui, no bairro Caximba na região sul da cidade. São terrenos públicos e privados localizados na Área de Preservação Ambiental (APA) do Rio Iguaçu.

A justificativa do decreto municipal para demarcação do SEHIS mostra as contradições do papel do instrumento. Conforme Curitiba (2018), “Considerando que está sendo elaborado pelo Município o projeto de regularização fundiária para a área Caximba e

¹² Grupo formado pela Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura, Federação do Comércio, Federação das Indústrias, Sindicato da Habitação e Condomínios, Associação Comercial, Instituto de Engenharia, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, Sindicato da Construção Civil e Câmara de Valores Imobiliários.

a necessidade de demarcá-la expressamente com o objetivo de levar a efeito a regularização fundiária”. Se a lógica do instrumento é a transformação automática de uma área de atuação da COHAB em SEHIS não haveria mais a necessidade de demarcação. Isso mostra a fragilidade do conceito do SEHIS, e reforça o entendimento de que nesse modelo existe um grau de discricionariedade do poder público.

Considerações Finais

Neste artigo, partiu-se da hipótese que a criação do SEHIS, instrumento localmente concebido de política urbana, guardava proximidade à ZEIS, instrumento previsto no Estatuto da Cidade. Para estruturar a investigação, buscou-se analisá-lo historicamente, desde sua concepção original até o período recente. Para tanto, um esforço central envolveu a compilação e análise de dados e legislações que se encontravam dispersos.

De fato, pode-se afirmar que a concepção original do SEHIS, na década de 1980, exprimiu uma intenção pioneira da gestão municipal à época, prevendo a delimitação de áreas não ocupadas para a produção de habitação de interesse social. Nesse sentido o SEHIS poderia a princípio ser visto como um precursor do ZEIS de vazio. Contudo, a análise realizada nesse artigo mostrou que os princípios dos dois instrumentos eram diferentes.

Enquanto a ZEIS aponta na direção da regulação do mercado imobiliário por meio de uma estratégia geral de demarcação de terrenos vazios para posterior produção de habitação de interesse social, o SEHIS tem como objetivo flexibilizar parâmetros urbanísticos para viabilizar a produção de habitação de interesse social.

O SEHIS portanto tem a característica de não enfrentar a questão da propriedade da terra. A resolução do “nó da terra” se dá anteriormente ao emprego do SEHIS, por meio da decisão do poder público em implantar os projetos e adquirir as áreas necessárias, seja com recursos externos ou internos. Por isso mesmo essas áreas em geral são periféricas, onde o preço da terra é menor, como é o caso dos empreendimentos do Programa Habitacional da CIC e o Projeto Bairro Novo.

Repercutindo a conjuntura nacional, a partir da década de 1990 o SEHIS passou a ser utilizado em assentamentos irregulares. Ele fez parte de uma progressiva institucionalização da regularização fundiária como política pública da Prefeitura. Nesse sentido existe maior similaridade entre os princípios dos dois instrumentos. Assim como a ZEIS, o SEHIS respalda a atuação do poder público nos assentamentos irregulares, permitindo a regularização fundiária tanto em sua dimensão urbanística quanto jurídica. Uma das principais funções da SEHIS é flexibilizar parâmetros urbanísticos, levando em consideração a realidade urbana existente nessas áreas.

Contudo a ZEIS vai além dessa função. Ela tem também um papel de reconhecimento dos assentamentos irregulares e de estabelecimento de um compromisso na regularização fundiária, garantindo à priori o direito à moradia. O SEHIS não garante totalmente esse direito porque sua aplicação é discricionária, depende da atuação da COHAB em um assentamento irregular. Aqueles que não estão sob atuação da COHAB não são compulsoriamente reconhecidos como SEHIS. Isso tem particular importância em áreas

privadas, onde o poder de atuação da COHAB é menor. Ou seja, a questão da propriedade da terra nesse caso também não é enfrentada.

Portanto as análises desenvolvidas permitem afirmar que não há correspondência total entre os instrumentos SEHIS e ZEIS. Os motivos aventados são aqueles levantados por diferentes autores que estudaram o desenvolvimento dos instrumentos ligados ao ideário da Reforma Urbana (VAINER, 2009; FERNANDES, 2013; ROLNIK, 2012; BASSUL, 2004). Para Rolnik (2012) historicamente no Brasil as escolhas dos governos sobre as políticas urbanas foram influenciadas pelos interesses do mercado imobiliário, que são, em geral, opostas ao ideário da Reforma Urbana. Assim, os interesses vinculados à propriedade da terra impedem a criação de instrumentos que regulem de forma democrática o mercado imobiliário.

No caso de Curitiba, Oliveira (2000) argumenta que a implantação do modelo de desenvolvimento urbano criado na década de 1960 só foi possível graças à incorporação das demandas dos setores empresariais, especialmente do mercado imobiliário. Pode-se argumentar que a manutenção desse modelo por longo tempo sem contradição causou progressivamente a assimilação dessas demandas pelos agentes públicos em sua prática cotidiana como algo naturalizado. Nesse sentido os interesses do mercado imobiliário se reproduzem não só por uma pressão direta, mas também de forma indireta por estarem incorporados nesse modelo. Esse ponto de vista explica porque, no caso do SEHIS, sua evolução pouco se aproximou da ZEIS.

De fato, os instrumentos derivados da Reforma Urbana confrontam os interesses do mercado imobiliário porque defendem sua regulação de forma mais incisiva. Nesse cenário, o acesso à moradia tende a se dar unicamente nos marcos do mercado privado. Para Royer (2009, p. 164), o reposicionamento do papel do Estado e do mercado na política habitacional resulta na “transformação do direito universal de acesso à moradia em uma possibilidade individual de acesso ao crédito habitacional”. Sobre este aspecto, as reflexões de Harvey (2012), contribuem com a discussão. Conforme bem pontuado pelo autor,

A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, [...]. A tendência pós-moderna envolve a experiência urbana contemporânea com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro (ibid, p. 81).

Assim, a aposta na eficiência dos mercados como solução à ineficiência da política obscurece o direito à moradia, reduzindo um problema extremamente complexo à simples criação de uma atmosfera favorável à acumulação de capital decorrente da produção habitacional. A partir disso é válido questionar neste recorte temporal recente, qual o real papel do SEHIS na promoção do direito à moradia, e, em um contexto mais amplo, na promoção do direito à cidade?

Por fim, destaca-se que este trabalho constituiu um esforço no resgate do instrumento SEHIS em Curitiba e de sua relação com a produção habitacional de interesse social. A partir das reflexões construídas neste trabalho, almeja-se estabelecer derivações para estudos que aprofundem o conceito de delimitação de assentamentos informais e áreas vazias para produção de interesse social, de forma que a função social da cidade e da propriedade se efetive, transpondo a barreira de elemento meramente discursivo, fartamente reproduzido nos instrumentos formais de planejamento.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. F. de. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. 157 f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2007.
- AULER, Mariana Marques. *Tradição, Planejamento Estratégico e reforma urbana no Plano Diretor de Curitiba: Uma Análise das Interseções Entre Direito e Política na Cidade*. Dissertação de mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da UFPR. Curitiba: 2017.
- BALTRUSIS, N. AEIS em Diadema 10 anos: a propriedade cumprindo a sua função social. In: VIII Seminário de história da cidade e do urbanismo, *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.
- BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Dissertação de mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- BERTOL, L. E. *Terra e habitação: o problema e o falso problema*. 161 f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2013.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.
- BONDUKI, N.; Koury, A. P. Das reformas de base ao BNH as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, n. 120.02, ano 10, mai. 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. Acesso em outubro de 2018.
- BRASIL. Lei n.º 11.977/2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial, Brasília, 2009.
- CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. da. O Plano Diretor e a Política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos S; MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- CALDAS, N. M. P. *Os novos instrumentos da Política Urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2009.
- CILETO, B. P.; BUENO, L. M. de M. *A MP 759/2016, o estoque de terras públicas e a regularização fundiária urbana no Brasil*. 2017. Disponível em governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/BUENOCILETO_MP759.pdf. Acesso em outubro de 2018.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. *Plano habitacional Cidade Industrial de Curitiba*. Curitiba: COHAB-CT, 1981.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. Produção. Disponível em <http://www.cohabct.com.br/userfiles/file/Produ%C3%A7%C3%A3o_Hist%C3%B3rica_COHAB_atualizada%20fev%202016.pdf>. Acesso em 19 nov. 2018.
- CORREIO DE NOTÍCIAS. 1984. A Cidade. Saldo das duas metas sociais da prefeitura. 28 de dezembro de 1984. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/325538_01/4231>.

CURITIBA. Decreto municipal nº. 688/2018. Dispõe sobre a criação do Setor Especial de Habitação de Interesse Social – Regularização Fundiária Caximba e autoriza a implantação de infraestrutura essencial na área que especifica. Diário Oficial, Curitiba, 2018.

CURITIBA. Decreto municipal nº. 901/1980. Dispõe sobre a criação de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial, Curitiba, 1980.

CURITIBA. Lei n.º 11.266/2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade. Diário Oficial, Curitiba, 2004.

CURITIBA. Lei n.º 9.800/2000. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Diário Oficial, Curitiba, 2000.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, n.1, v. 20. Belo Horizonte, 2013.

FONTES, G. Curitiba quer oferecer incentivos para espalhar moradias populares pela cidade. *Gazeta do Povo*, 24 de agosto de 2018. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/curitiba-quer-oferecer-incentivos-para-espalhar-moradias-populares-pela-cidade-77ueqro0vkqnpwi8lkibxfsnt/>. Acesso em outubro de 2018.

HARVEY, D. O direito a cidade. *Lutas Sociais*, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

IPEA, USP, IPPUC. *Gestão do Uso do Solo e disfunções do Crescimento Urbano*. Volume 5. Instrumentos de Planejamento e gestão urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2001.

IPPUC. *Plano Diretor 2004: O planejamento urbano de Curitiba*. Curitiba: IPPUC, 2004.

KORNIN, T.; CARMO, J. C. B. do. O arranjo institucional de gestão na Região Metropolitana de Curitiba. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.

KOURY, A. P. A política urbana e a questão social: Quitandinha, o que restou? *Arquitextos*, n. 159.03, ano 14, ago. 2013. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.159/4846>. Acesso em outubro de 2018.

LEITÃO, S. R. *Inclusão do excluído?* Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras Na expansão da Curitiba metrópole. Tese de Doutorado (Pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo. 300f. São Paulo, 2010.

MARTINS, R. F. Ippuc apresenta nova lei de zoneamento para Curitiba. Veja o que muda. *Gazeta do Povo*, 24 de setembro de 2017. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/ippuc-apresenta-nova-lei-de-zoneamento-para-curitiba-veja-o-que-muda-dumj49lsjvhio5itn1scnshc8/>. Acesso em outubro de 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). *Informações Institucionais – O Ministério*. 2011. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em Maio 2011.

MONTANDON, D. T. *Os Planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

OLIVEIRA, D. de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000.

PILOTTO, A. S. Área metropolitana de Curitiba. Um estudo a partir do espaço intra-urbano. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU/USP, São Paulo, 2010.

POLUCHA, R. S. *Ecoville: construindo uma cidade para poucos*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo: 2010.

PREFEITURA DE CURITIBA (PMC). Habitação e renda são prioridades na proposta de Lei de Zoneamento. Notícia, 07 de junho de 2018. Disponível em www.curitiba.pr.gov.br/noticias/habitacao-e-renda-sao-prioridades-na-proposta-de-lei-de-zoneamento/46396. Acesso em outubro de 2018.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. *Arquitextos*, n. 109.07, ano 10, jun. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>. Acesso em outubro de 2018.

RIBEIRO, T. F. *Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil*. 2017. Disponível em observatoriodasmegacidades.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/. Acesso em outubro de 2018.

RIC MAIS. ASBEA/PR participa de estudo sobre Nova Lei de Zoneamento de Curitiba. RIC Mais, 12 de julho de 2017. Disponível em: <https://pr.ricmais.com.br/dia-a-dia/noticias/asbea-pr-participa-de-estudo-sobre-nova-lei-de-zoneamento-de-curitiba#gref>. Acesso em outubro de 2018.

ROLNIK, R. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. V.; SILVA, M. L. P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. P. 87-104.

ROLNIK, R.; NAKANO, K; CYMBALISTA, R.. Urban land and social housing in Brazil: the issue of land. In: *Participatory Master Plans: the challenges of democratic management in Brazil: the right of the city*. São Paulo: Instituto Pólis / Fundação Ford, 2008.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária*. Documento de Trabalho. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

ROYER, L. de O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 194 f. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2009.

ROYER, L. de O. *Política habitacional no estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo, CDHU*. 209 f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2002.

ULTRAMARI, C., MOURA, R. (Org.). *Metrópole: Grande Curitiba - teoria e prática*. Curitiba: IPARDES, 1994.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.