



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE ZONAS ESPECIAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MUNICÍPIOS INTEGRANTES DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE LONDRINA E MARINGÁ

Autores:

Thamine de Almeida Ayoub Ayoub - Universidade Estadual de Londrina - thamine.ayoub@gmail.com

Alexia Kaori Matubara - Universidade Estadual de Londrina - alexiakaori@live.com

Leticia Cabreira - Universidade Estadual de Londrina - leticiaabrera.uel@gmail.com

José Luiz Faraco - Universidade Estadual de Londrina - faraco@uel.br

Resumo:

O objetivo deste trabalho consiste em avaliar as práticas da política habitacional de municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá em relação à implantação do instrumento de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. A análise tem como foco os aglomerados metropolitanos formados a partir da conurbação entre os municípios-sede e municípios do entorno. No estudo, é feita uma análise de parâmetros que permitem compreender as práticas adotadas pelos municípios na instituição de ZEIS e inferir sobre os aspectos de inclusão e/ou exclusão da população de menor renda nas áreas cuja localização é recomendada. Ainda, verificou-se se os conjuntos habitacionais implantados nos últimos anos foram de fato construídos nas áreas previstas como ZEIS.

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE ZONAS ESPECIAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MUNICÍPIOS INTEGRANTES DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE LONDRINA E MARINGÁ

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira garante ao cidadão brasileiro, como seu direito, “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia [...]”¹. Em que pese o direito dado pela Constituição, na realidade brasileira e, em particular, nas regiões metropolitanas do país, grandes parcelas da população ainda não têm acesso a uma moradia digna.

Frente a um panorama nacional marcado por grande demanda de habitação², inflacionado pelo crescente número de população carente, nas soluções apresentadas pelo Governo Federal predominam programas de auxílio à obtenção de moradia própria em Conjuntos Habitacionais de Interesse Social.

De modo geral, as principais características da produção pública da Habitação de Interesse Social – HIS – no Brasil consistem em metas quantitativas e caráter monofuncional dos projetos, adotando-se a padronização das unidades habitacionais e das formas de implantação. Os conjuntos são adensados e dispostos nas periferias urbanas.

As soluções adotadas para a construção de conjuntos habitacionais não garantem a presença de fundamentos básicos de uma moradia digna, em particular quanto à inserção urbana. Isto se dá pelo comprometimento do processo com o setor imobiliário, onde os lucros dos proprietários, promotores imobiliários e construtoras dependem da compensação do baixo preço das unidades a partir da grande quantidade de moradias instaladas em terrenos de baixos valores (RUFINO, 2015; CARDOSO E ARAGÃO, 2013).

Além dos fatores excludentes consequentes da localização, ausências relacionadas à infraestrutura e transporte são temas levantados por Ferreira (2012), que complementa com a afirmação de que, no Brasil, as preocupações referentes à habitação social giram em torno da unidade habitacional em si, sem considerar a qualidade urbana do local onde se insere. Isto se deve à prática enraizada de busca da “eficiência econômica”, aclamada pelos

¹ Capítulo II, Art. 6º.

² De acordo com o Plano Nacional da Habitação (BRASIL, 2009), o déficit habitacional urbano estimado no Brasil é de 6,6 milhões de domicílios.

empreendedores e também por parcelas do setor público, medida a partir da quantidade de lotes resultantes do parcelamento do solo e, assim, do número de famílias atendidas.

Nesse sentido, questiona-se o fato dos programas de obtenção da casa própria fornecerem unidades habitacionais, porém se abstendo do compromisso de assegurar que a população detenha o chamado “direito à cidade”. Maricato (2011, p. 119) enfatiza que a produção da moradia demanda “um pedaço de cidade e não de terra nua”.

Para antepor-se a esse padrão de produção descrito, surge o Instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social — ZEIS³ — como alternativa à produção de Conjuntos Habitacionais periféricos. A demarcação de áreas como ZEIS possibilitaria tanto a reserva de áreas bem localizadas para construção de Conjuntos Habitacionais — particularmente nos casos de vazios urbanos e áreas de expansão urbana — bem como a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos irregulares.

Esta pesquisa se insere nessa problemática e tem como principal objetivo analisar a localização das glebas urbanas demarcadas como ZEIS nos municípios que compõem os aglomerados metropolitanos⁴ das Regiões Metropolitanas de Londrina/Maringá e, ainda, se a produção habitacional vem ocorrendo nas áreas demarcadas.

Como hipótese, infere-se que as políticas habitacionais implementadas nos municípios dos aglomerados urbanos das RM de Londrina e Maringá, em larga medida, apoiam-se em diagnósticos predominantemente quantitativos, que não espacializam as necessidades habitacionais e, dessa forma, não evidenciam ou confrontam os padrões de uso e ocupação do solo excludentes, pelo contrário, só fortalecem a segregação espacial.

A pesquisa se apoia no estudo de caso, na pesquisa documental e na sobreposição de mapas e fotos aéreas. Teve início com o levantamento da Legislação Urbanística: dos Planos Diretores, dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social e das Leis Específicas de ZEIS de cada município, como forma de elucidar a implementação de ZEIS nos mesmos. As informações encontradas foram analisadas a partir dos objetivos das ZEIS traçados no “Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos” (BRASIL, 2002), com foco na localização espacial das ZEIS. Posteriormente, verificou-se por meio dos sites das prefeituras municipais, reportagens e fotos aéreas, a implantação dos conjuntos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

³ Segundo o Estatuto da Cidade Comentado – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos (BRASIL, 2002, p.189), as Zonas Especiais de Interesse Social “são destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social. Essas zonas especiais visam incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina – favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e habitações coletivas (cortiços) – à cidade legal”.

⁴ O termo “aglomerado metropolitano” foi utilizado por Silva e Fleury e Silva (2013) para a composição resultante da conurbação dos municípios Paçandu e Sarandi com o município de Maringá.

REGIÕES METROPOLITANAS NO ESTADO DO PARANÁ

No estado do Paraná estão definidas oito Regiões Metropolitanas, correspondentes às cidades-sede de Apucarana, Campo Mourão, Cascavel, Londrina, Maringá, Toledo e Umuarama, instituídas por Leis Complementares Estaduais; e a de Curitiba, instituída por Lei Complementar Federal.

Apesar da definição por Lei, dentre todas as RMs paranaenses apenas Curitiba é considerada uma metrópole pelo IBGE, segundo os parâmetros de influência dos centros urbanos. Ainda, segundo os mesmos critérios, Londrina, Maringá e Cascavel são consideradas Capitais Regionais, ao passo que Apucarana, Campo Mourão, Toledo e Umuarama estão na categoria de Centro Subregional, ou seja, apresentam influência menos relevante do que de uma metrópole assim classificada (IBGE, 2008)⁵.

A análise limita-se aos aglomerados urbanos das RMs de Londrina e Maringá, localizadas na região norte do Estado.

PLHIS E ZEIS NO AGLOMERADO METROPOLITANO DA RM DE LONDRINA

A RM de Londrina foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 81/1998 e é formada pelos municípios de Londrina, Alvorada do Sul, Araçongas, Assaí, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Jataizinho, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rancho Alegre, Rolândia, Sabáudia, Sertaneja, Sertanópolis, Tamarana e Uraí, totalizando 25 municípios e cerca de 1,085 milhão de habitantes (IBGE, 2018).

A pesquisa se debruça sobre o aglomerado metropolitano formado pelos municípios de Cambé e Ibiporã, conurbados com o município-sede da RM, que possuem população estimada total de 723.617 habitantes (IBGE, 2018), como mostra a Figura 1.

⁵ Capitais Regionais: Como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana, porém, com área de influência de âmbito regional; Centros sub-regionais: Têm atividades de gestão menos complexas, com área de atuação mais reduzida.

Figura 1 – Aglomerado Metropolitano Cambé – Londrina – Ibiporã



Fonte: Google maps, adaptado pelos autores

LONDRINA

Londrina tem aproximadamente 559 mil habitantes (IBGE, 2010). Possui um déficit habitacional estimado em aproximadamente 2,76% do total populacional. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Londrina (2011) quantifica o déficit habitacional⁶ e a inadequação domiciliar e acrescenta às necessidades habitacionais a projeção da demanda futura por habitações.

No contexto da política habitacional, a prática predominante em Londrina é a de remoção das famílias de assentamentos irregulares para conjuntos habitacionais periféricos, postura contraditória ao preconizado para o instrumento das ZEIS. Esse processo de provisão de moradia pelo poder público acaba por reforçar a exclusão da população de baixa renda no território da cidade.

A primeira tentativa de aplicação de ZEIS em Londrina data de 2009, quando foi elaborado um plano de implantação do instrumento. A elaboração do referido Plano de ZEIS seguiu as orientações e instruções da publicação: “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, ou seja, com a participação da população, realização de cursos de capacitação, mapeamento dos vazios urbanos, entre outras etapas. No entanto, não houve aprovação do Plano pela Câmara Municipal de Vereadores. É só em 2015, que a instituição de ZEIS em Londrina é levada a efeito pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 12.236/2015.

A Lei define três tipos de ZEIS, a saber: ZEIS 1: áreas públicas ou privadas ocupadas informalmente por segmentos populacionais socialmente vulneráveis, nas quais existe

⁶ O Déficit Habitacional de Londrina, com base nos dados do Censo 2000/2010, seria de 14.001 domicílios em 2010, dispostos em 233 domicílios improvisados, 12.341 domicílios com famílias conviventes, 1.195 moradias em cômodos e 233 domicílios rústicos. Em 2025, conforme o cálculo de projeções apresentado no PLHIS (2011), este número chegaria a 23.658 domicílios.

interesse público em promover programas habitacionais de interesse social e regularização fundiária, urbanística e jurídica; ZEIS 2: áreas de conjuntos habitacionais irregulares e parcelamentos irregulares e até clandestinos, de interesse social, e preferencialmente, dos segmentos populacionais socialmente vulneráveis, executados pelo público ou empreendedores particulares, que têm disponibilidade de regularização dos imóveis; e ZEIS 3: glebas e terrenos não parcelados ou não edificados, não utilizados ou subutilizados para fins urbanos, bem como edificações não utilizadas ou subutilizadas, localizados prioritariamente em áreas onde há infraestrutura urbana ou em terrenos nos quais, há interesse de promover programas habitacionais de interesse social.

Na demarcação das ZEIS de áreas vazias o maior volume de área predomina em glebas periféricas localizadas em regiões de expansão urbana, distantes da área urbana consolidada. A maior parte dessas áreas não apresenta continuidade em relação à malha urbana.

Outros terrenos menores foram demarcados em áreas contíguas à malha urbana, entretanto, todos eles estão localizados em áreas em que predomina a ocupação pela população de baixa renda e próximos a fundos de vale, ou seja, apresentam alta declividade. O maior número de terrenos de ZEIS encontra-se a norte, onde existe uma concentração de conjuntos habitacionais de interesse social.

Os terrenos demarcados nas Zonas Leste e Oeste da cidade apresentam pequenas áreas urbanizáveis e encontram-se nos limites da malha urbana. A Sul, as áreas demarcadas são muito distantes dos centros de comércio e serviço e equipamentos públicos, além de ser uma região onde se concentram ocupações irregulares e ocupação pela população de baixa renda. São áreas desconexas da malha urbana e limítrofes à demarcação do Perímetro Urbano Municipal. O que se observa em comum a todos os terrenos demarcados é que esses estão localizados em porções de baixo poder aquisitivo.

Figura 2 – Mapa com a demarcação das ZEIS da Lei de Uso e Ocupação do Solo (2015) com destaque para as ZEIS de Vazios



Fonte: Produzido pelos autores

A produção recente de conjuntos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV – em Londrina teve início em 2011. Nesse período ainda não havia áreas demarcadas como ZEIS no município.

Observa-se na Figura 3 que a localização dos conjuntos está concentrada em áreas periféricas com características muito semelhantes às das áreas de ZEIS, porém elas não são coincidentes. Assim como a demarcação das ZEIS, a produção de conjuntos habitacionais pelo PMCMV ocorreu em áreas de baixo valor aquisitivo.

Dessa forma, tanto a produção de habitação de interesse social, como a reserva de terras, reforçam o padrão existente de segregação espacial.

Figura 3 – Mapa da produção do PMCMV em Londrina para a faixa de 0-3 salários mínimos



Fonte: Produzido pelos autores

CAMBÉ

Em Cambé, cidade conurbada com Londrina, de população de 96.733 habitantes (IBGE, 2010), apresenta um déficit correspondente a aproximadamente 5,9% do total populacional. O PLHIS apresenta o cálculo do déficit habitacional, incluindo a demanda futura por habitações. O município apresenta 96 unidades habitacionais em área de preservação permanente, dos quais 30 são habitados por famílias com renda inferior a três salários mínimos.

O PLHIS identifica áreas vazias disponíveis para produção de habitação e constata que não há área pública disponível. Identifica as glebas que configuram vazios por estarem integradas à malha urbana. No Plano de Ação é definida a meta de demarcação de parte

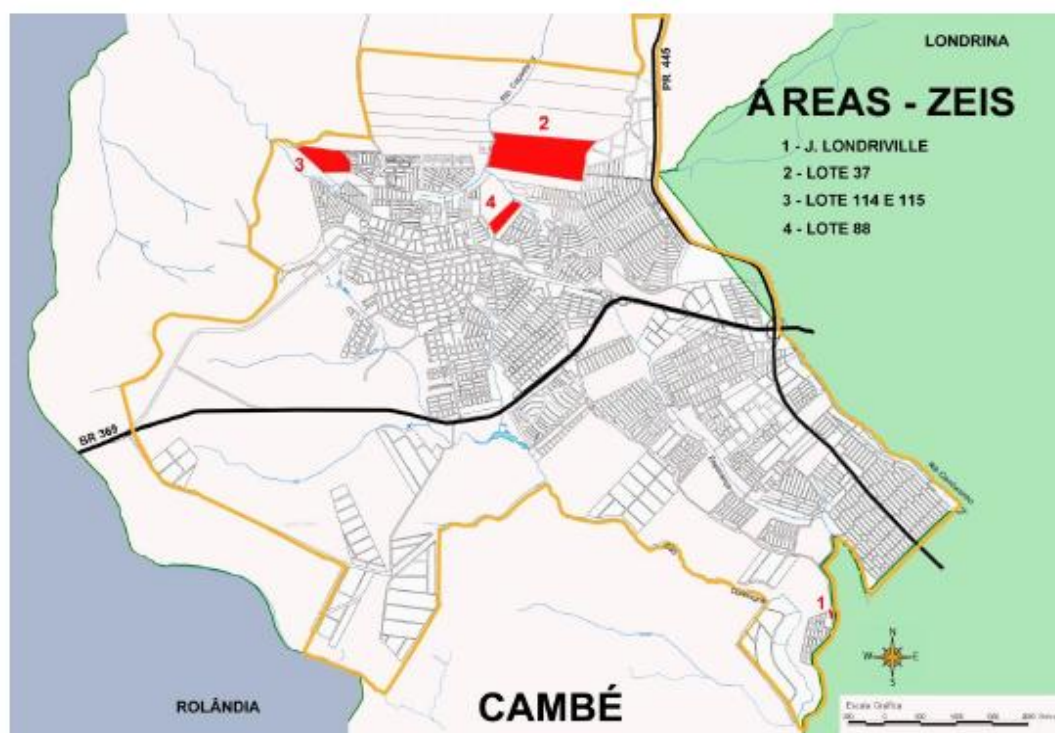
dessas glebas vazias como ZEIS. Ainda, o plano destaca que a totalidade dessas áreas pode atender até 60% do déficit do município.

Entretanto, foram demarcadas ZEIS de áreas vazias predominantemente em terrenos periféricos, porém contíguos à malha urbana. São quatro áreas demarcadas, três a norte da área urbana e uma a sudeste.

Os dois maiores terrenos estão localizados em área de expansão. Uma gleba encontra-se próxima à área central, no entanto em terreno acidentado e inserido em área de baixo valor aquisitivo. Na porção norte da área urbana já existe maior concentração da produção pública de moradia e predominam também áreas de moradia da população de baixa renda.

Um pequeno terreno foi demarcado na porção sudoeste da área urbana, região conurbada com Londrina, onde estão localizados bairros precários de ambas as cidades.

Figura 4 – ZEIS demarcadas em Cambé



Fonte: CAMBÉ (2012)

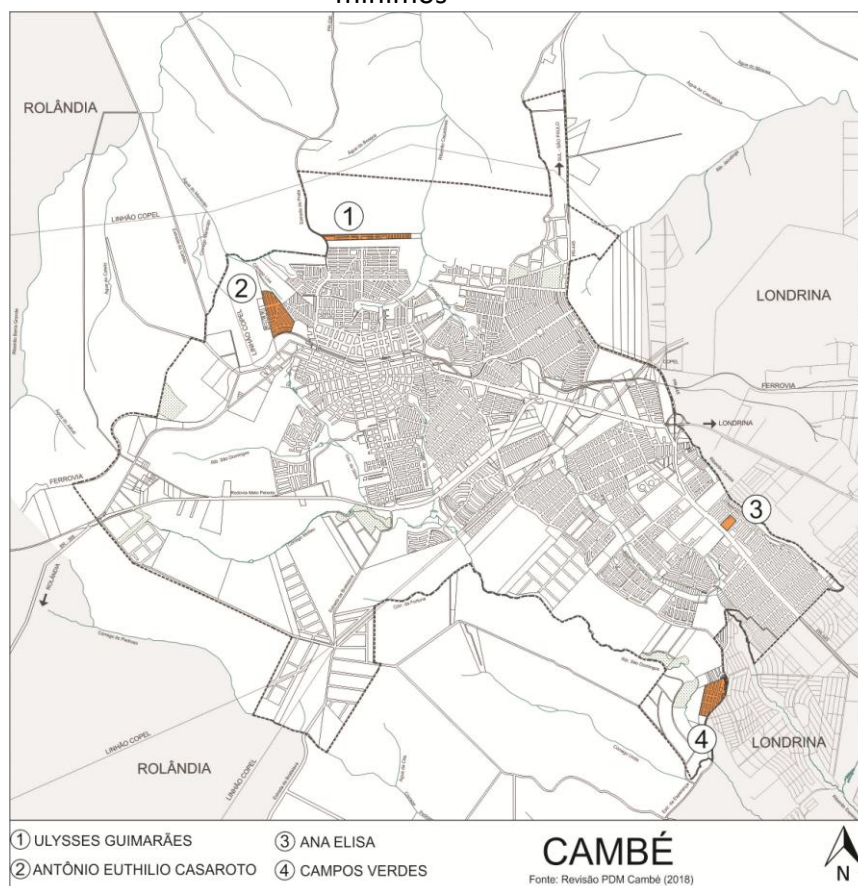
Quanto à produção recente do Programa MCMV, assim como em Londrina, a construção dos conjuntos habitacionais ocorreu em áreas periféricas de características muito semelhantes às áreas de ZEIS. Os contratos do PMCMV e a elaboração do PLHIS ocorreram em períodos próximos, em 2010. No entanto, observa-se pouco diálogo entre as soluções do Plano e as soluções do Programa.

A única área coincidente está na porção sudoeste, onde a produção do PMCMV esteve associada à regularização de assentamento precário. Nas demais áreas, a norte e a sudeste, a produção habitacional não se deu em áreas de ZEIS, mas permaneceu concentrando os

conjuntos habitacionais em áreas periféricas, ao final da malha urbana, de baixo poder aquisitivo.

Nesse sentido, verifica-se que em Cambé a produção pública de habitações não se relaciona à demarcação de ZEIS de áreas vazias e que ambas as práticas reforçam o padrão de segregação espacial.

Figura 5 – Mapa da produção do PMCMV em Cambé para a faixa de 0-3 salários mínimos



Fonte: Produzido pelos autores

IBIPORÃ

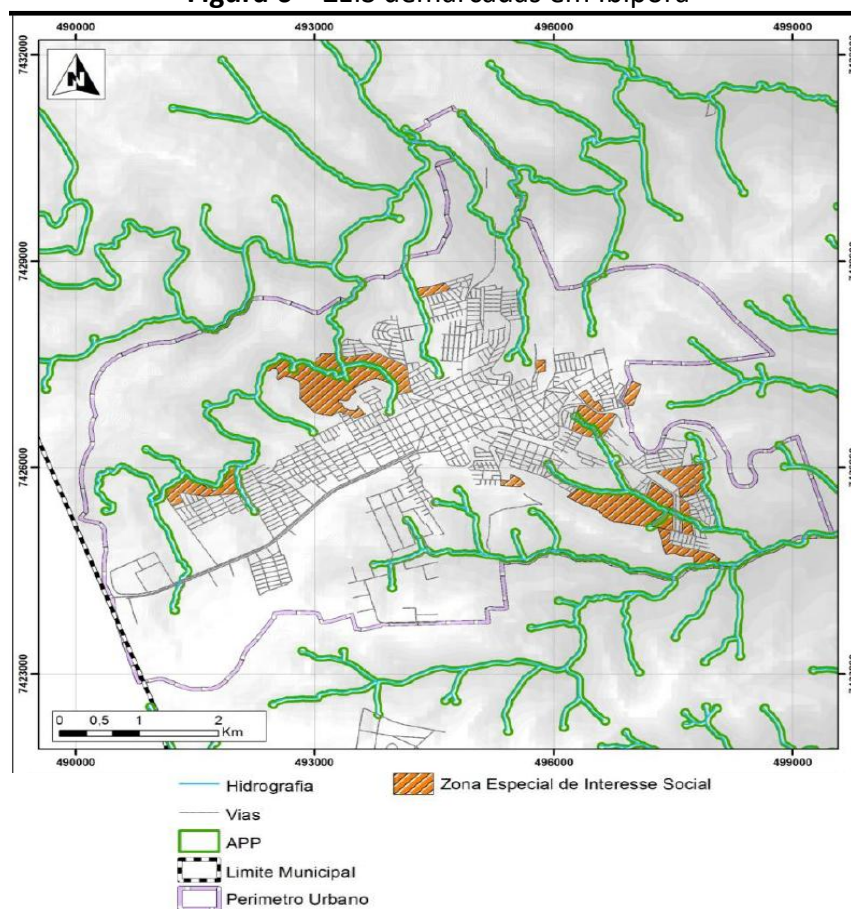
Ibiporã, cidade também conurbada com Londrina, apresenta população de 48.198 habitantes (IBGE, censo de 2010). A proporção entre o déficit e a população total do município está em torno de 6,1%, próximo ao de Cambé. No PLHIS de Ibiporã as necessidades habitacionais são identificadas e mapeadas. A implantação das ZEIS se deu em terrenos vazios próximos às áreas identificadas como mais precárias, e também em ocupações irregulares em áreas de preservação permanente.

Com relação às ZEIS demarcadas em áreas vazias, apesar de serem contíguas à malha urbana, são periféricas em relação à área urbana consolidada. Além disso, a maior parte delas está em porções próximas às áreas de fundo de vale, em terrenos acidentados.

Os menores terrenos, localizados nos limites da malha urbana, estão concentrados na região leste do município e são os únicos terrenos que não tangenciam áreas de preservação permanente. Os terrenos maiores, a norte, noroeste e sudeste possuem menor conexão com a malha urbana e maior porção que tangencia as áreas de preservação permanente.

Portanto, apesar do volume de área ser grande proporcionalmente aos demais municípios, os terrenos apresentam restrições para a ocupação. Assim como nos demais municípios, as áreas demarcadas como ZEIS também estão localizadas em regiões de baixo valor aquisitivo, onde predominam loteamentos populares.

Figura 6 – ZEIS demarcadas em Ibiporã



Fonte: IBIPORÃ (2011)

Em Ibiporã, a assinatura dos contratos pelos mutuários do Programa MCMV aconteceu entre 2013 e 2014, enquanto o PLHIS foi contratado em 2011. No entanto, apesar de um dos conjuntos estar localizado em uma faixa de área de ZEIS, a maior parte dos conjuntos não foi produzida nos terrenos demarcados e encontram-se ainda mais deslocados em relação à malha urbana.

A produção do PMCMV em Ibiporã ficou concentrada em áreas de expansão, bastante periférica e distante da área urbana consolidada. Dessa forma, tanto a produção como a escolha das áreas de ZEIS reforçam o padrão de periferização da habitação de

interesse social, locando-a em terrenos que são menos visados pelo mercado naquele momento.

Figura 7 – Localização da produção do PMCMV em Ibiporã para a faixa de 0-3 salários mínimos



Fonte: Google Earth, adaptado pelos autores

PLHIS E ZEIS NO AGLOMERADO METROPOLITANO DA RM DE MARINGÁ

A RM de Maringá foi instituída pela Lei Complementar Estadual 83/1998 e é constituída pelos municípios de Maringá, Ângulo, Astorga, Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Doutor Camargo, Florai, Floresta, Flórida, Iguaraçu, Itambé, Ivatuba, Jandaia do Sul, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Munhoz de Mello, Nova Esperança, Ourizona, Paçandu, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, São Jorge do Ivaí e Sarandi, totalizando 26 municípios e aproximadamente 774 mil habitantes (IBGE, 2017). A pesquisa se debruça sobre o aglomerado metropolitano formado pelos municípios conurbados de Sarandi, Maringá e Paçandu, com população estimada total de 457.882 (IBGE, 2018), como mostra a Figura 8.

Figura 8 – Aglomerado Metropolitano Paiçandu – Maringá – Sarandi



Fonte: Google Maps, adaptado pelos autores

MARINGÁ

Maringá possui aproximadamente 357.077 habitantes (IBGE, censo de 2010). O PLHIS, elaborado em novembro de 2010, traz dados sobre o déficit habitacional e a inadequação de moradia, classificando-os em demanda quantitativa e qualitativa, respectivamente. Analisa também a demanda futura por habitações.

As ZEIS descritas no Plano são agrupadas em duas categorias⁷: as ZEIS de áreas ocupadas e as ZEIS de áreas vazias, referentes à sua aplicação, respectivamente: a regularização fundiária, e a produção de HIS.

A metodologia apresentada no Plano para identificar as áreas passíveis de serem destinadas à HIS baseia-se nas informações fornecidas no PDM, e na Lei de Uso e Ocupação do solo, que apontam quais seriam as zonas aptas para tal fim. Apesar de o PLHIS destacar que as ZEIS podem ser implementadas em qualquer região da cidade, argumenta que

⁷ Essas categorias são ainda subdivididas conforme as características do local a ser transformado em zona especial: 1) Áreas particulares, onde a comunidade de baixa renda tenha adquirido a propriedade por intermédio do Usucapião Urbano, através da posse para fins de moradia, bem como as áreas públicas onde a população tem o direito à Concessão de Uso para fins de Moradia; 2) Áreas com loteamentos irregulares nos quais se tem interesse público em promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental; 3) Áreas com grande concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), onde o Poder Público pretenda conduzir um programa de renovação dos edifícios e de regularização da condição dos moradores. Esse tipo de ZEIS pode ser utilizado para revitalizar a região e permitir o uso intensificado da área para projetos habitacionais de interesse social para a população moradora de cortiço. 4) Áreas com concentração de terrenos não edificadas, não utilizados ou subutilizados, onde o poder público vise a implementação de programas habitacionais de interesse social, atingindo diretamente os vazios urbanos (MARINGÁ, 2011 - PLHIS).

procura compatibilizar a implantação com o valor do metro quadrado do solo de cada região. Outro critério de escolha foram as declividades da área urbana e a identificação das áreas de preservação permanente – APPs – e outras restrições de caráter ambiental. Ainda, as informações foram sobrepostas aos vazios urbanos identificados na área urbana e à localização da concentração das famílias com renda média (até 5 salários mínimos) segundo os Setores Censitários. Apesar de a Lei apontar parâmetros a serem estabelecidos, o PLHIS não apresenta a demarcação das áreas e remete à Lei de Uso e Ocupação do Solo Municipal, Lei nº 888/2011.

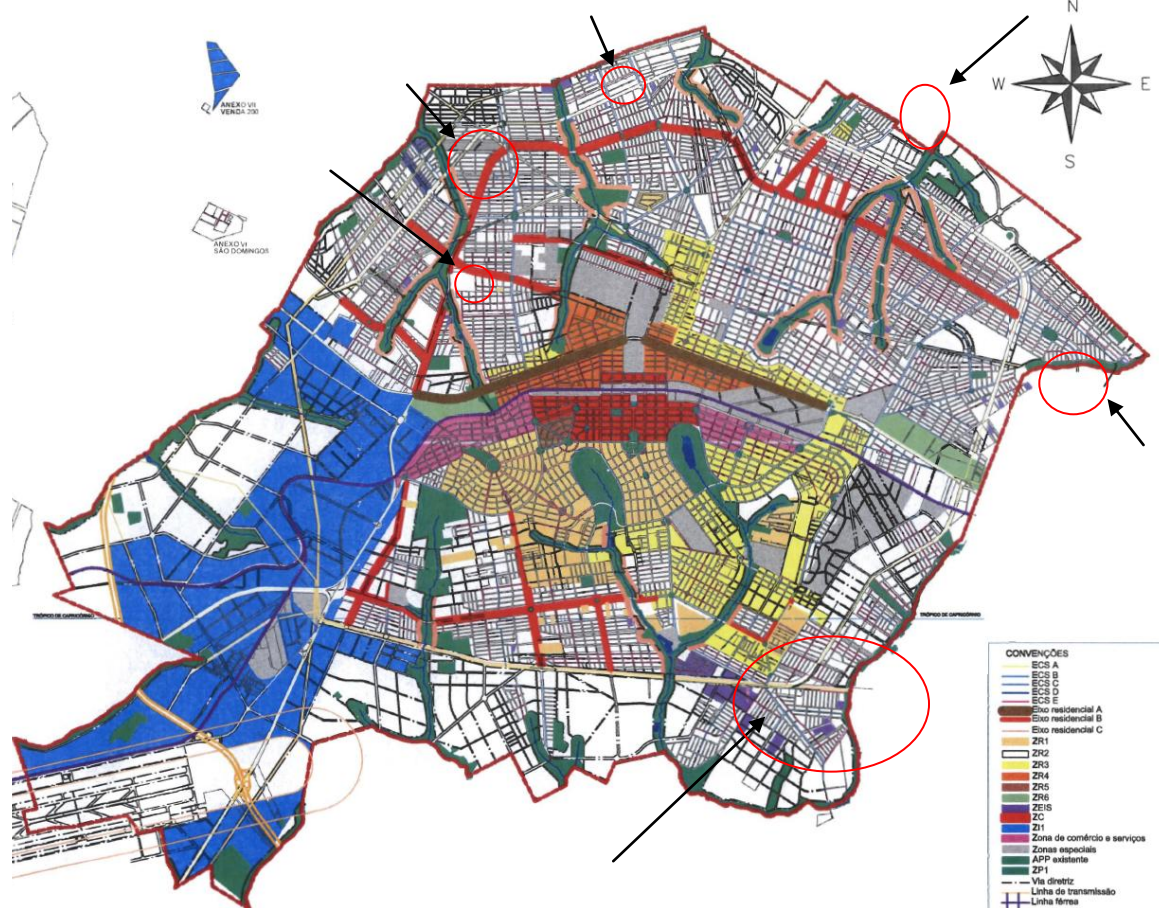
Na Lei de Uso e Ocupação do solo, as ZEIS estão demarcadas em pequenos terrenos periféricos, próximos ao limite do Perímetro Urbano. A maior parte desses terrenos apresenta continuidade com a malha urbana.

Ao norte, nordeste e noroeste, os terrenos de ZEIS são menores e estão pulverizados na malha urbana. A maior parte deles tangencia o limite do perímetro urbano. Nessas áreas predominam loteamentos populares e conjuntos habitacionais. Ao leste encontram-se terrenos demarcados com a mesma configuração.

Ao sul, foram demarcadas glebas vazias que estão concentradas em uma mesma porção. Nessa área predomina a ocupação por moradias populares e conjuntos habitacionais. São áreas que, apesar de periféricas, têm continuidade com a malha urbana.

Verifica-se, a título de confirmação, que os terrenos demarcados estão inseridos em áreas de baixo valor aquisitivo. Dessa forma, o padrão de implantação de ZEIS reforça a segregação urbana. Entretanto, a demarcação de terrenos menores integrados à malha urbana dá mais garantia ao acesso à infraestrutura do que nos casos das glebas em áreas de expansão.

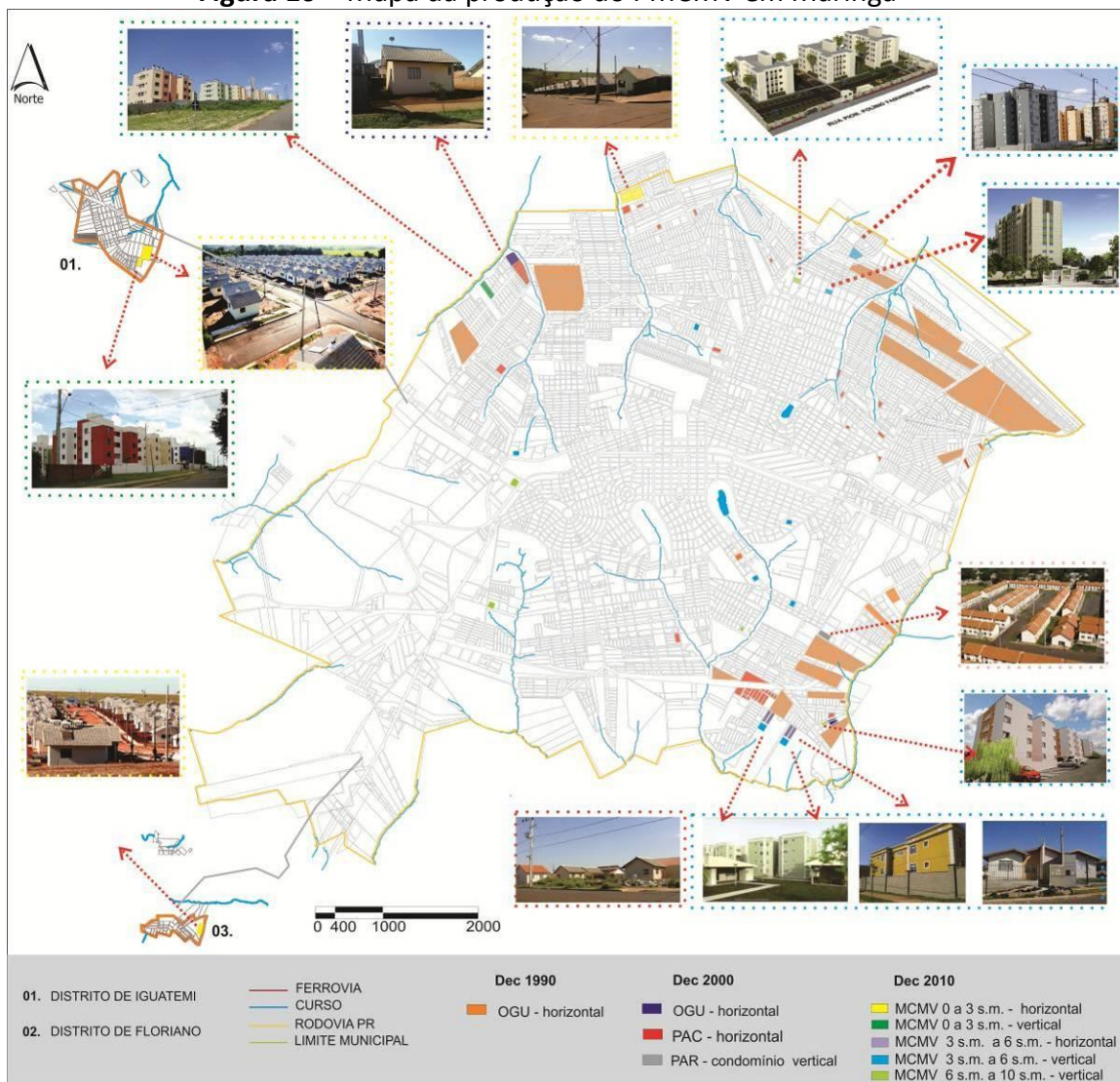
Figura 9 – ZEIS demarcadas na Lei de Uso e Ocupação do solo de Maringá



Fonte: Maringá (2011)

Quanto à produção recente do Programa MCMV em Maringá, houve contratação de apenas um conjunto habitacional para atender a faixa de 0-3 salários mínimos na área urbana do distrito-sede, que foi implantado em terreno de ZEIS no extremo norte da cidade. A maior parte da produção do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá foi destinada à faixa de renda de 3-10 salários mínimos.

Figura 10 – Mapa da produção do PMCMV em Maringá



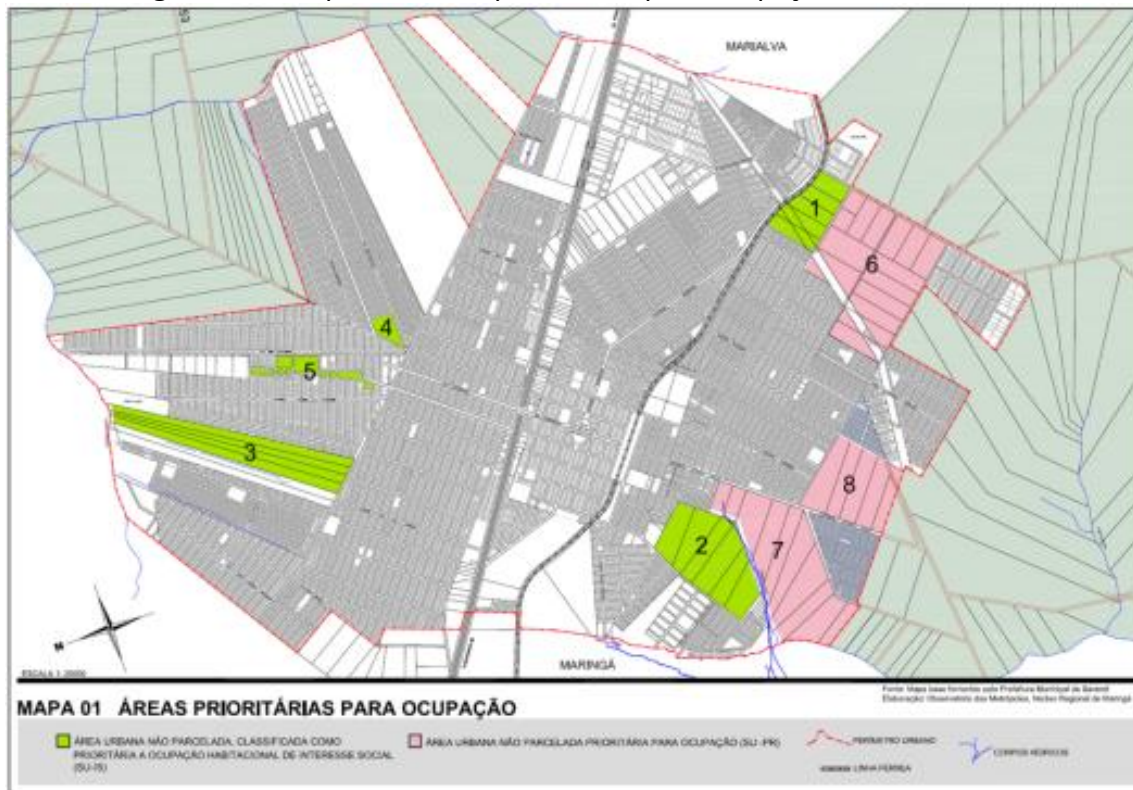
Fonte: Fleury e Silva; Silva (2015)

SARANDI

Sarandi, município conurbado com Maringá, com 82.847 habitantes (IBGE, censo de 2010), apresenta um déficit que corresponde a aproximadamente 8,1% do total de habitantes do município, o maior percentual entre os municípios analisados. No PLHIS de Sarandi são apresentados os quantitativos das demandas habitacionais, diferenciando-os entre déficit, inadequação e demanda futura. Há referências espaciais sobre os diferentes tipos de necessidades.

Sobre a demarcação de ZEIS, foram identificadas as glebas vazias, não parceladas, inseridas no perímetro urbano (em verde e rosa no mapa da figura 11), e algumas delas foram demarcadas como áreas prioritárias para loteamentos de interesse social (em verde no mapa da figura 11).

Figura 11 – Mapa das áreas prioritárias para ocupação em Sarandi



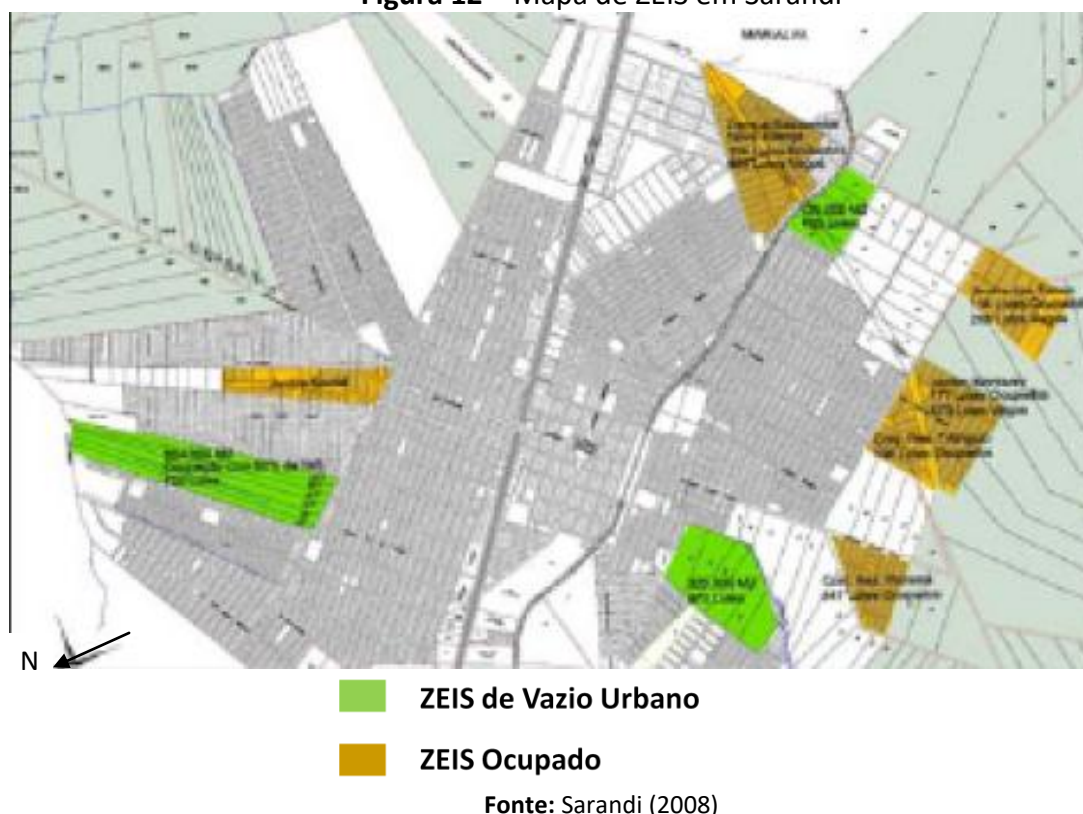
Fonte: Sarandi (2008)

As áreas demarcadas de fato como ZEIS são periféricas em relação ao centro da cidade, mas todas tem continuidade com a malha urbana e estão próximas ou inseridas em áreas consolidadas. Esses terrenos foram denominados como ZEIS de Vazio Urbano – ZEIS A –, priorizando a ocupação de áreas atendidas por infraestrutura.

As áreas demarcadas como ZEIS Ocupado – ZEIS B – são em bairros precários para melhoria da infraestrutura, instalação de equipamentos públicos e ocupação dos lotes vazios com habitação de interesse social.

As ZEIS de vazios urbanos estão distribuídas em glebas de expansão nas periferias da área urbana, porém estão conectadas à malha urbana. Na direção norte foi demarcada uma grande gleba, e outras duas porções menores a sul e a oeste, mais próximas ao centro da cidade. Todas as áreas demarcadas estão inseridas em regiões de menor poder aquisitivo, reforçando o padrão de segregação espacial.

Figura 12 – Mapa de ZEIS em Sarandi



A partir das áreas identificadas como ZEIS A e ZEIS B, foram estimadas as moradias que poderiam ser construídas nessas áreas, tomando como base o terreno de 250m². Somando o potencial de produção nos dois tipos de ZEIS, o PLHIS aponta que 74% do déficit calculado poderia ser atendido.

O PLHIS de Sarandi data de 2008, enquanto a produção do PMCMV começa após 2010. Entretanto, apesar de se tratar das mesmas regiões, observa-se a demarcação de áreas realizada pelo PLHIS não foi utilizada como referência para a implantação dos conjuntos habitacionais.

Desde 2011 foram construídos três conjuntos habitacionais pelo PMCMV em Sarandi. Na direção nordeste, o terreno está inserido na malha urbana, próximo a porções vazias de expansão urbana. Ao sul e sudoeste há outros dois terrenos localizados em áreas de expansão e deslocados da malha urbana. As três áreas demarcadas encontram-se em regiões de baixo valor aquisitivo, entretanto nenhum conjunto foi construído em terreno demarcado como ZEIS.

Figura 13 – Mapa da produção do PMCMV em Sarandi



Fonte: Fleury e Silva; Silva (2015)

PAIÇANDU

Paçandu, também conurbado com Maringá, com população de 35.936 habitantes (IBGE, censo de 2010), apresenta um déficit próximo a 4,6% do total populacional. As necessidades habitacionais diagnosticadas são compostas pelo déficit habitacional, os casos de inadequação de moradia e a projeção da demanda futura.

Nas Estratégias de Ação do PLHIS são apresentados três programas de produção de moradias, e faz menção ao uso das ZEIS para que a implantação dos conjuntos habitacionais produzidos seja integrada à malha urbana existente. Cita a importância da regulamentação das ZEIS e da utilização das ZEIS existentes no conteúdo do Plano Diretor.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Paçandu define dois tipos de ZEIS (I e II), destinadas à produção habitacional para população com renda inferior a três salários mínimos e renda superior a três salários mínimos, respectivamente. As áreas demarcadas como ZEIS para renda acima de três salários mínimos representam a maior parcela.

O terreno demarcado como ZEIS I na Lei de Uso e Ocupação do Solo encontra-se no limite da malha urbana na porção norte da área urbana. Essa é uma região em expansão da cidade, onde predomina a ocupação pela população de baixa renda e, portanto, possuem menor valor aquisitivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a importância do fator da localização para o debate sobre a habitação de interesse social no Brasil, a periferização das áreas de ZEIS ou a dificuldade em demarcá-las mostra que ainda existe um distanciamento entre o discurso da importância da integração dessas áreas à malha urbana consolidada e a prática da política habitacional nesses casos estudados.

Por meio da análise é possível confirmar a hipótese inicial de que os diagnósticos não espacializam as demandas habitacionais e a demarcação de ZEIS ocorre predominantemente em áreas de expansão, sem necessariamente estabelecer relação com a demanda, tanto em termos de localização como de quantitativos das áreas. Os PLHIS, de modo geral, apontam as necessidades habitacionais como dados numéricos, salvo exceções como os exemplos de Ibiporã e Sarandi em que foram realizados os mapeamentos dos pontos onde encontram-se as necessidades habitacionais. Entretanto, mesmo nesses casos, as demarcações de ZEIS não dialogam diretamente com esse levantamento.

A maior parte das ZEIS de vazios demarcadas nos municípios refere-se às áreas de expansão, e não a vazios urbanos integrados à malha urbana em áreas já consolidadas. Sabe-se que muitos desses vazios urbanos permanecem vazios por causa da especulação em torno da valorização dos terrenos. Dessa forma, a demarcação de ZEIS nesses vazios garantiria a produção de habitação de interesse social em áreas bem servidas por infraestrutura e equipamentos urbanos. Entretanto, o que se observa nos municípios analisados é a demarcação de ZEIS apenas em terrenos de baixo valor aquisitivo, reforçando o padrão de segregação espacial existente.

Com relação a todos os casos destaca-se a importância da aprovação de Lei Específica que possibilita o detalhamento dos parâmetros, bem como os mecanismos de articulação com os demais instrumentos municipais.

Quanto à produção recente do PMCMV, diversos trabalhos (RUFINO, 2015; CARDOSO E ARAGÃO, 2013) enfatizam que a implantação dos conjuntos habitacionais se deu em terrenos periféricos de baixo custo, na maior parte das vezes distantes da infraestrutura e dos equipamentos urbanos. Essa observação se confirma nos casos estudados e é possível afirmar ainda que na maior parte dos municípios estudados não há relação do local de implantação com a demarcação de ZEIS.

Apesar de terrenos menores e pulverizados pelas regiões da cidade garantirem maior acesso aos serviços, infraestrutura e equipamentos, as estratégias de ganho das construtoras tendem a priorizar terrenos grandes e mais baratos para uma produção de unidades concentrada. Terrenos com essas características são encontrados principalmente em áreas de expansão que não dão acesso a todos esses serviços. Por esse motivo, cabe ao poder público municipal garantir que a produção da habitação de interesse social seja direcionada para as áreas de ZEIS.

Cabe destacar que apenas os PLHIS de Sarandi e Paiçandu são anteriores a 2009, ano da regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida. Portanto, apesar do PLHIS ser condicionante para obtenção do recurso, na maior parte dos casos estudados⁸ eles foram desenvolvidos concomitantemente às negociações do programa, todavia as a escolha e negociações dos terrenos ocorreram paralelamente às análises dos planos.

Ainda, em todos os documentos analisados não há menção à questão metropolitana e à articulação entre instrumentos no contexto de cada aglomerado metropolitano. A importância de incluir o tema da habitação no âmbito do planejamento metropolitano é fundamental para ampliar as possibilidades de atender efetivamente as demandas, ressaltando que os municípios menores apresentam déficits proporcionalmente maiores e que parte da população de baixa renda se desloca diariamente em direção ao distrito sede para trabalhar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estatuto da cidade, 2002. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

BRASIL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social. Manual de orientação à elaboração do PLHIS simplificado para municípios com população até 50 mil habitantes*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2014. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/Manual_PLHIS_simplificado.pdf

BRASIL. *Regularização Fundiária Urbana. Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Ministério das Cidades: Brasília, 2010.

CAMBÉ. Prefeitura Municipal de Cambé. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social*. 2012

ECOPOLIS. Etapa IV. Planos de urbanização de ZEIS. Zonas Especiais de Interesse Social. Londrina, 2009.

FERNANDES, E. (2001). Cidade Legal X Cidade Ilegal. In: VALENÇA, M. M. *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FERREIRA, J. S. W. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo: LABHAB ; FUPAM, 2012.

⁸ Essa é uma particularidade dos aglomerados estudados. Outras formas foram de relacionar as ZEIS e a produção recente de moradia foram analisadas por Santo Amore (2013) e Rolnik e Santoro (2013).

FLEURY e SILVA B.; SILVA, R. D. A produção de moradia entre 2000 e 2013 e o impacto na organização socioespacial do aglomerado metropolitano Sarandi-Maringá-Paiçandu. In: *Maringá: transformações na ordem urbana*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 268-306.

IBGE. Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017. 2017. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

IBGE. Regiões de influência das cidades: 2007. 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

IBIPORÃ. Prefeitura Municipal de Ipirorã. *Plano Local De Habitação De Interesse Social*. 2011

LONDRINA. Prefeitura Municipal de Londrina. *Plano Local De Habitação De Interesse Social*. 2011

LONDRINA. Lei Municipal nº 12.236/2015

MARICATO, E. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. 4ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARINGÁ. Prefeitura Municipal de Maringá. *Plano Local De Habitação De Interesse Social*. 2010

MARINGÁ. Lei Municipal nº 888/2011

PAIÇANDU. Prefeitura Municipal de Paiçandu. *Plano Local De Habitação De Interesse Social*. 2008

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária*. Lincoln Institute of Land Police, 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>

RUFINO, M. B. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: Santo Amore, C.; Shimbo, L.; Rufino, M. B. (org.) *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SARANDI. Prefeitura Municipal de Sarandi. *Plano Local De Habitação De Interesse Social*. 2008

SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2013.

SOUZA, J.; CARNEIRO, R. Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAEHL, M.; NEVES, J. A. B. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 361-416.

VICENTIN, T. N. *Análise do comércio e serviço nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): estudo de caso do Residencial Vista Bela - Londrina - PR*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.