

Zonas Especiais de Interesse Social e idiossincrasias locais: o caso de Curitiba/PR

Ricardo Polucha

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Universidade Católica do Paraná. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2010). Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (1999). Arquiteto e urbanista da Companhia de Habitação Popular de Curitiba. *E-mail:* ricardopolucha@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0001-8635-689X.

Paulo Nascimento Neto

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR) e Editor-Chefe da *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Leciona também nos cursos de Graduação em Arquitetura e Urbanismo e de Especialização em Planejamento e Desenho de Cidades na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Graduado em Arquitetura e Urbanismo (PUCPR), Especialista em Direito Urbanístico (PUC Minas) e em Ciência de Dados (USP), possui Mestrado e Doutorado em Gestão Urbana (PUCPR). É pesquisador líder do Centro de Estudos em Políticas Urbanas (CE.URB) e membro do YBY – Grupo de Estudos Fundiários, Políticas Urbanas, Produção do Espaço e da Paisagem (USP). Atuou como consultor na área de planejamento urbano e também junto ao poder público, no qual foi responsável por diferentes cargos de gestão ao longo de oito anos de exercício profissional, com destaque para a coordenação geral do Núcleo Descentralizado de Urbanismo na Prefeitura de Curitiba. Integrou a Comissão de Julgamento do Prêmio CAPES de Teses 2021 e a Comissão de Avaliação Quadrienal da área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia. Suas pesquisas se concentram na análise e avaliação de políticas urbanas, notadamente na política habitacional, de ordenamento territorial urbano e de gestão de espaços metropolitanos. *E-mail:* paulo.neto@pucpr.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8518-9978>.

Resumo: Após décadas de utilização, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) permanecem como objeto privilegiado de debate frente aos desafios de implementação no campo da gestão urbana. Com vistas a promover a função social da propriedade e o direito à moradia digna, delimitam-se compartimentos em áreas urbanas com destinação privilegiada para habitação social, seja para regularização de assentamentos informais, para produção de novas unidades ou para adequada destinação de edificações abandonadas e subutilizadas. Neste contexto, Curitiba (PR) se diferencia pela criação de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), regulamentados de forma *ad hoc*, apartados do Zoneamento de Uso e Ocupação, com aplicação díspar do usualmente observado. Tem-se por objetivo discutir a aplicação da ZEIS a partir do caso de Curitiba/PR. A hipótese assumida é a de que o SEHIS, instrumento local, é a reprodução da ZEIS, instrumento previsto no Estatuto da Cidade. As idiossincrasias do caso e a ausência de investigações anteriores sobre sua institucionalização histórica justificam a pesquisa desenvolvida, contribuindo para o aprendizado de políticas públicas a partir de experiências locais.

Palavras-chave: Habitação social. Zoneamento. Vazios urbanos. Gestão urbana.

Sumário: 1 Introdução – 2 Zonas Especiais de Interesse Social e a política habitacional – 3 Percursos normativos da SEHIS em Curitiba/PR – 4 Conclusões – Referências

1 Introdução

Após cinco décadas de implementação, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) permanecem como objeto privilegiado de atenção no país, notadamente pelos desafios envolvidos em sua implementação. Com o objetivo de promover a função social da propriedade e o direito à moradia digna, delimitam-se compartimentos em áreas urbanas específicas com destinação privilegiada para habitação social, seja para a regularização de assentamentos informais consolidados, para produção de novas unidades ou para destinação de edificações abandonadas e subutilizadas.

Ainda que experiências específicas em cidades brasileiras estabeleçam o marco histórico na década de 1970, a adoção da ZEIS toma impulso na década de 1980 a partir do protagonismo da gestão urbana local na resposta ao problema da habitação, conjuntamente ao próprio processo de redemocratização do país. Em termos normativos, apesar da menção no Estatuto da Cidade, a ZEIS somente recebeu definição específica em nível federal a partir da Lei Federal nº 11.977/2009. Uma série de retrocessos ocorreram no período subsequente ao golpe de 2016, retomando-se o vigor na agenda pública do governo federal somente em 2023, com destaque para a recriação do Ministério das Cidades.

A demarcação de ZEIS, presente em mais de 1.500 municípios brasileiros (ROLNIK; SANTORO, 2013), sinaliza sua extensa utilização ao mesmo tempo em que revela percursos diversos de institucionalização e desafios recorrentes de consecução dos objetivos anunciados (BRASIL, 2021; REIS FILHO; MOURA, 2016). Nesse contexto, o caso de Curitiba/PR se destaca em face das idiosincrasias locais de implementação. Para além de nominá-las de forma diversa – Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS) –, tais compartimentos foram regulamentados de forma *ad hoc* no município, apartados do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e com aplicação díspar do usualmente observado. Resultados anteriores de pesquisa apontam para diferentes conclusões, alertando para a aplicação restrita em áreas periféricas (*e.g.*, STROHER, 2017; NASCIMENTO NETO, 2020), para a menor atenção colegiada em relação ao tema e para distensões entre planejamento e execução da política habitacional (*e.g.* LAVALLE *et al.*, 2019; ISAGUIRRE; MAFRA, 2021).

Há, contudo, uma lacuna investigativa importante relativa à sua trajetória histórica de institucionalização. A hipótese assumida é de que o SEHIS, instrumento criado no município, é a reprodução local da ZEIS, instrumento previsto no Estatuto da Cidade. Impõem-se, pois, 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? Diante do exposto, este artigo tem por objetivo discutir a aplicação da ZEIS e dos princípios a ela vinculados a partir do caso de Curitiba/PR. Investiga-se o processo histórico de aplicação de

instrumento localmente concebido em 1980, denominado Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS). 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 conclusões, as análises empreendidas são sintetizadas com vistas a discutir desdobramentos e contribuições para o campo e para a gestão pública.

2 Zonas Especiais de Interesse Social e a política habitacional

A concepção da ZEIS no Brasil remonta às discussões sobre reforma urbana realizadas na década de 1960, com especial destaque para o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado 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 registre a menção explícita à ZEIS, tais discussões constituem o fundamento de partida do instrumento no país, pois evidenciaram a questão fundiária como entrave ao desenvolvimento urbano. Ademais, defenderam a interlocução entre planejamento urbano e instrumentos de democratização de acesso à terra urbana como essencial.

Apesar da ampla mobilização e dos avanços nas 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). Sua atuação se pautava na aquisição de terrenos e construção de conjuntos habitacionais, por meio da contratação de empresas da iniciativa privada com financiamento do BNH (BERTOL, 2013; ROYER, 2009). Inicialmente, o atendimento das COHABs foi voltado para erradicação de assentamentos informais e para o atendimento da população de baixa renda. Contudo, esse modelo entrou em crise na década de 1970 devido à pressão social decorrente tanto da resistência aos processos de remoção como pelo não atendimento à população de menor renda. As COHABs seguiam uma lógica de recuperação dos investimentos na qual só eram selecionadas famílias com capacidade de pagamentos – portanto, de maior renda. Tal situação induziu a revisão da política habitacional, que passou progressivamente a incorporar soluções de urbanização de assentamentos informais e de financiamento subsidiado.

Nesse cenário, 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 informais, 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. Em Belo Horizonte/MG, por sua vez, a legislação de zoneamento de 1976 previu áreas de urbanização específicas para regularização de assentamentos informais (BALTRUSIS, 2004; GONDIM, 2012). Na década seguinte, destaca-se o caso de Diadema/SP, que expandiu a concepção da ZEIS em seu Plano Diretor de 1993 e criou setores 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).

Observa-se, assim, a dupla abordagem incorporada pela ZEIS. A primeira direcionada à regularização fundiária, como resposta aos efeitos perversos de uma lógica determinada de mercado habitacional. A delimitação de ZEIS no zoneamento, pois, 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, às estratégias de regularização a serem adotadas e à integração da área à malha urbana da cidade. Por sua vez, a segunda abordagem se relaciona com a produção de habitação de interesse social, por meio de uma estratégia ampla de desenvolvimento urbano, que regula o mercado imobiliário reservando áreas não ocupadas ou subutilizadas.

Esse conjunto de experiências se insere no processo de redemocratização da década de 1980, no qual o ideário da reforma urbana é revigorado. O encerramento do regime militar foi acompanhado da extinção do BNH em 1986 e, diante da falta de direcionamento do governo federal, os municípios assumiram o protagonismo da política habitacional. É nesse período que foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que se mobilizou para recuperar o tema e inseri-lo na Assembleia Constituinte, resultando na proposição de capítulo específico sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, que trata do cumprimento da função social da propriedade.

A regulamentação do tema ocorreu apenas 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, relegando aos municípios sua interpretação e institucionalização. 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 população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (BRASIL, 2009).

Na sequência da aprovação do Estatuto da Cidade, destaca-se a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Alinhado aos princípios da reforma urbana, coube ao ministério a coordenação da política de desenvolvimento urbano no país ao longo dos dezesseis anos subsequentes, com interrupção durante a gestão presidencial de 2019 a 2022. Nesse arcabouço, o Plano Diretor constitui o instrumento básico da política urbana, estabelecendo estratégias para o cumprimento da função social da propriedade e elencando os instrumentos necessários para sua efetivação. Em relação à ZEIS, os municípios foram estimulados a incorporá-la quando da elaboração dos seus Planos Diretores.

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), com utilização majoritária na regularização fundiária. Sua aplicação em vazios urbanos ainda é menos expressiva, tal como referendado pela avaliação da implantação de Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade. Cerca de 80% dos 524 Planos Diretores analisados no estudo previram ou instituíram ZEIS, ainda que menos da metade estabelecesse sua localização (CARDOSO; SILVEIRA, 2011). Quando o faziam, delimitam majoritariamente áreas já ocupadas por assentamentos informais. Por sua vez, apenas 20,9% dos planos incluíam a delimitação de áreas vazias (*ibid.*). 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). Nessa 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 (NASCIMENTO NETO; ARREORTUA, 2020). A abundância de créditos e subsídios ao longo da década de 2010 – que permitiram alcançar a população de baixa renda – e o processo sociopolítico estabelecido sinalizavam para uma política de acesso ao solo urbano no Brasil. Entretanto, apesar dos avanços, uma extensa quantidade de estudos evidenciou limitações à política habitacional brasileira, nas quais é recorrente a deficitária integração entre as políticas habitacional e fundiária, reproduzindo um modelo de

segregação socioterritorial e de precariedade típico do modelo BNH (e.g. CARDOSO *et al.*, 2017; NASCIMENTO NETO; ULTRAMARI, 2022).

O governo Temer, instaurado em 2016, representou um rompimento com o ideário da reforma urbana. O Marco Jurídico de Regularização Fundiária (Lei Federal nº 11.977/2009) foi revogado pela Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei Federal nº 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) e por 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 – e.g., Vainer (2009), Fernandes (2013), Rolnik (2012) e Bassul (2004) –, o processo de elaboração e implementação dos instrumentos de garantia da função social da propriedade sempre esteve em permanente conflito com os interesses do mercado imobiliário. Essa oposição resulta em obstáculos à plena aplicação dos instrumentos conforme sua concepção original. A reforma ministerial promovida no início do terceiro governo Lula, em 2023, seguida do anúncio de retomada de programas massivos de investimento em habitação e infraestrutura, delimita um cenário otimista de retomada de questões caras ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

3 Percursos normativos da SEHIS em Curitiba/PR

Em linhas gerais, o desenvolvimento urbano de Curitiba seguiu a conjuntura nacional. A partir da década de 1940, registra-se um acentuado processo de urbanização, não acompanhado de ações suficientes do poder público para atender a demanda habitacional da população de baixa renda. A produção informal em assentamentos populares e cortiços se caracterizou como a forma possível de acesso à moradia. Na década de 1960, durante a égide pós-Golpe Militar de 1964, destaca-se em Curitiba a criação de um modelo de desenvolvimento urbano que acabou por colocá-la em posição de notoriedade na América Latina. 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 desse plano foi orientar o crescimento da cidade por meio de eixos estruturais lineares, com o objetivo de otimizar a ocupação urbana, concentrando investimentos em infraestrutura urbana e a permissão de um maior adensamento construtivo (PARANHOS, 1983). Para

Oliveira (2000), sua implantação foi facilitada pela confluência com os interesses dos setores empresariais, notadamente imobiliários.

O resultado foi a qualificação do espaço urbano, de fato, porém restrito a um compartimento da cidade. A gestão urbana local seguiu a tendência nacional de concentrar investimentos em áreas tradicionalmente ocupadas pelos setores de alta renda, acentuando a segregação socioespacial e a diferenciação de valorização da terra. Esse panorama levou ao crescimento dos assentamentos informais nas áreas periféricas da cidade e seu extravasamento para os municípios limítrofes (PILOTTO, 2010; ULTRAMARI; MOURA, 1994; SILVA, 2012). Tal dinâmica tem rebatimento no crescimento constante dos assentamentos informais em Curitiba a partir da década de 1990. Nesse período, a expansão urbana foi potencializada pela combinação de dois fatores – a difusão da imagem de “cidade modelo”, resultado do *city marketing* promovido em Curitiba; e o processo de reestruturação produtiva da RMC, desencadeando um ciclo de expansão de grandes empresas, com destaque para as indústrias metal-mecânicas e de comércio e serviço especializados com vinculação ao mercado global (LEITÃO, 2010; KORNIN; CARMO, 2013; BERTOL, 2013).

Após esta 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 são identificadas diferenças de formatação, adoção ou entendimento do instrumento pelo poder público local. Assim, têm-se os seguintes períodos: (i) implementação inicial (1971-1983); (ii) regularização fundiária (1983-1988); (iii) um mesmo modelo para um novo cenário (1989-2000); (iv) utilização estendida (2001-2012); (v) ampliação do conceito (2013-2016); e (vi) inflexões contemporâneas (2017-2022).

3.1 Implementação inicial (1971-1983)

Em Curitiba, a política habitacional seguiu a conjuntura nacional. A COHAB-CT foi criada em 1965, e sua atuação se concentrou inicialmente na remoção de assentamentos informais e atendimento da população de baixa renda. Em relação à “erradicação de favelas”, tal como nomeado à época, foi construído em 1966 o conjunto habitacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, destinado à relocação de moradores de diferentes áreas da cidade. Uma década depois, foi elaborado o Plano de Desfavelamento, acompanhado da construção de alguns empreendimentos dispersos na cidade. A principal ação, contudo, 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. Coube à COHAB, então, 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, verifica-se o fortalecimento dos movimentos sociais ligados à questão habitacional, com destaque para as primeiras Associações de Moradores e Amigos de Bairro de Curitiba, oficialmente criadas em 1978. Apoiadas por partidos políticos, setores da Igreja Católica e técnicos de diversas áreas, essas associações passaram a pressionar o poder público. Conforme advoga Albuquerque (2007), o resultado dessa pressão foi o lançamento da Carta da Favela em 1980. Nesse documento, a prefeitura mudou sua posição em relação aos assentamentos informais, passando a aceitar a urbanização como possibilidade. Logo em seguida, foi lançado o Programa de Atuação em Favelas, no qual a prefeitura se comprometia a urbanizar assentamentos informais quando possível, promovendo a realocação nos demais casos. Apesar do posicionamento anunciado, todas as intervenções realizadas foram de relocação, sem o registro de experiências de urbanização de assentamentos informais.¹²

Tal conjuntura de pressão popular, articulada ao Programa Habitacional da CIC, está na base da criação do SEHIS em Curitiba. Instituído pelo Decreto Municipal nº 901/1980, o Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS) surgiu como um instrumento de utilização de áreas vazias, voltadas para a produção de habitação social. O decreto é composto por apenas cinco artigos, que tratam de questões operacionais: (i) permite que os núcleos sejam compostos de habitações unifamiliares ou coletivas; (ii) permite que o terreno seja desmembrado; (iii) exige que o projeto siga diretrizes específicas estabelecidas pelo IPPUC e pelo Departamento de Urbanismo; (iv) exige que o prefeito aprove o projeto de cada núcleo habitacional; e (v) revoga as disposições em contrário.

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).

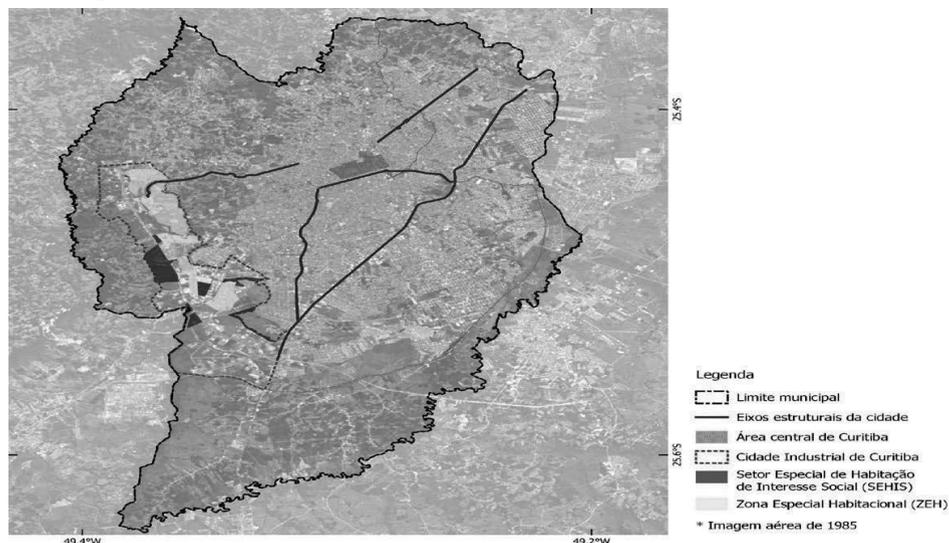
¹² A experiência mais próxima de urbanização foi realizada na favela do Barigui em 1980. As famílias foram relocadas para um loteamento novo construído no mesmo local onde moravam.

Os primeiros SEHIS foram demarcados dois anos depois, por meio dos Decretos Municipais nº 451/1982, 492/1982 e 403/1983. Todos se localizavam na CIC (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 ocorreu em 1975, mas a conclusão da infraestrutura se deu apenas em 1979. Esse processo ficou a cargo da Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS), que posteriormente deu origem à CIC S.A. Em termos de zoneamento, a região se caracterizava como uma zona de expansão urbana, alterada especificamente pela Lei Municipal nº 4.773/1974 para criação de 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, com os primeiros conjuntos habitacionais entregues a partir de 1976,¹³ construídos em zoneamento que permitia o uso habitacional. No ano seguinte, a URBS, com recursos do BNH, e a COHAB, com recursos próprios, iniciaram a desapropriação de mais terrenos para a continuidade do referido programa habitacional, alcançando mais de dois milhões de metros quadrados nos quatro anos seguintes, nos quais se previa a construção de 7,3 mil unidades habitacionais (COHAB, 1981). Tais terrenos, contudo, estavam localizados em área industrial, que não permitia o uso habitacional.

Para viabilizar o Programa Habitacional da CIC em tais áreas, a Lei Municipal nº 6.204/1981 alterou novamente o zoneamento da 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, tal programa extrapolou os limites da ZEH. Os SEHIS surgiram nesse momento, demarcando as áreas adicionais que englobavam terrenos já desapropriados ou em processo de desapropriação pelos órgãos locais (URBS, CIC S.A. e COHAB), além de alguns terrenos privados, todos localizados em zonas onde não era permitida a construção de conjuntos habitacionais. A partir de sua criação, os SEHIS automaticamente passavam a integrar o zoneamento da cidade, com parâmetros urbanísticos similares aos da ZEH.

¹³ Os primeiros conjuntos habitacionais entregues foram: 1976 – Marechal Rondon, 560 apartamentos; 1977 – Oswaldo Cruz I, 830 casas; e 1979 – Oswaldo Cruz II, 830 casas.

Figura 1 – Delimitação de SEHIS e ZEH na década de 1980, Curitiba/PR



Fontes: Lei Municipal nº 6205/1981 e Decretos Municipais nº 451/1982, 492/1982 e 403/1983.

Os anos seguintes foram acompanhados da construção de conjuntos habitacionais na maior parte dos terrenos da COHAB ou que foram a ela transferidos pela CIC S.A.¹⁴ As exceções foram: um terreno que permanece vazio até hoje, outro ainda de propriedade da COHAB e outro que foi vendido para um proprietário privado; terrenos que foram ocupados irregularmente; e terrenos cuja SEHIS foi revogada para permitir a venda a proprietários privados com a justificativa de necessidade de ampliar área industrial.¹⁵ Dentre os terrenos que eram de propriedade privada quando da demarcação dos SEHIS, em apenas um caso houve aquisição posterior pela COHAB.¹⁶ Os demais permaneceram com seus proprietários e receberam usos diversos.

A recuperação histórica das origens do SEHIS torna possível analisar seu alinhamento com os princípios da ZEIS em seu modelo idealizado, notadamente por esse instrumento *per se* ainda não estar previsto em nível nacional. Nesse momento histórico, emergiram as primeiras experiências de regularização fundiária de assentamentos informais no país e que viriam a embasar a posterior consolidação da

¹⁴ 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.

¹⁵ Respectivamente: (i) SEHIS Decreto Municipal nº 492/1982 – Área IV; (ii) SEHIS Decreto Municipal nº 492/1982 – Área III; (iii) SEHIS Decreto Municipal nº 492/1982 – Área I – Vila Cruzeiro do Sul, Vila Eldorado; (iv) SEHIS Decreto Municipal nº 451/1982.

¹⁶ Decreto Municipal nº 492/1982 – Área I – propriedade foi adquirida em 1997 pela COHAB e deu origem ao conjunto habitacional Moradias São Nicolau.

ZEIS como instrumento urbanístico. Nesse sentido, quanto à abordagem da ZEIS visando à regularização fundiária, a prática em Curitiba nesse período foi refratária, haja vista que o SEHIS não foi empregado para esse fim. Por sua vez, quanto à reserva de áreas para produção, o emprego do SEHIS guardou alguma semelhança. De acordo com as considerações do decreto municipal que criou o instrumento local, seu objetivo era solucionar o problema habitacional mediante a utilização de áreas ociosas para produção de habitação social. E, de fato, o SEHIS foi demarcado sobre terrenos vazios com o objetivo de produção habitacional.

Contudo, essa demarcação não teve como mote central a regulação do mercado imobiliário. A maior parte das desapropriações já estava concluída quando da demarcação do SEHIS, afastando-se dos princípios da ZEIS de vazios, a partir da qual esperava-se que esses setores seriam demarcados antes das desapropriações, reservando terrenos e contendo a elevação do preço da terra. É emblemática a análise realizada à época pelo próprio órgão local (COHAB, 1981, s.p.), na qual consta que, “em função da excessiva valorização ocorrida, tornou-se inviável (...) a aquisição da área total originalmente preconizada”. O SEHIS, pois, nada mais era que uma extensão da ZEH em que não havia previsão de uso exclusivo de habitação social. Vários lotes, inclusive, tiveram outra destinação. Vê-se, portanto, que o objetivo principal do SEHIS nesse período era flexibilizar os parâmetros do zoneamento para possibilitar a implantação de conjuntos habitacionais em áreas de destinação industrial.

3.2 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 Maurício Fruet como prefeito de Curitiba. 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 urbanas. No caso da política habitacional, foi elaborado em 1984 o Plano Municipal de Habitação. As diretrizes estabelecidas foram a produção de lotes urbanizados e a regularização e urbanização de assentamentos informais. Conforme descreve Albuquerque (2007), 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).

A principal alteração na gestão urbana local foi a atuação na regularização fundiária, priorizando a urbanização dos assentamentos informais ao invés de realizar sua remoção (BERTOL, 2013). Foram realizadas ações tanto na dimensão urbanística quanto na dimensão fundiária, promovendo a segurança na posse por meio da

titulação, concessão real de direito de uso ou intermediação entre proprietários e moradores. Tal como noticiado à época:

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 dez. 1984).

Os primeiros exemplos de regularização fundiária aconteceram nesse período. Entre 1984 e 1988, foram aprovados 295 lotes, uma média de 74 por ano (COHAB, 2018). Esse fato expressa o reconhecimento dos assentamentos informais pela prefeitura. Entretanto, na ausência de uma legislação municipal específica, os loteamentos precisavam seguir os parâmetros urbanísticos vigentes, limitando as possibilidades de regularização fundiária. Nesse sentido, o reconhecimento da cidade informal também foi expresso na 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, anteriores à Lei Federal nº 6.766/1979”. Sua aprovação ocorreria mediante análise da Comissão de Regularização de Loteamentos, instância criada para esse fim e que adotava parâmetros mais flexíveis, como testada de lote com 5 metros, área mínima de 125 m² e largura mínima de via de 8 metros. Tais parâmetros, em muitos casos, eram significativamente inferiores aos previstos na legislação em vigor.

Verifica-se, pois, que esse período foi marcado por um alinhamento com os princípios da abordagem da ZEIS voltada à regularização fundiária. Contudo, apesar das ações promovidas na dimensão urbanística e fundiária, o SEHIS não foi empregado. No caso da reserva de áreas para produção de habitação social, foram encontradas apenas soluções emergenciais para o atendimento da população de menor renda por meio do uso de lotes ociosos da prefeitura, também sem a utilização do SEHIS como instrumento urbanístico.

3.3 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. Devido ao final do BNH, a política habitacional desse período foi marcada pelas soluções desenvolvidas no âmbito municipal. Os assentamentos informais tiveram um crescimento acentuado entre 1989 e 1991 em face da recessão econômica. A política

habitacional local nesse período pode ser compreendida como resposta à pressão popular, dando origem ao Projeto Bairro Novo e ao Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada, com vistas à ampliação da produção habitacional da COHAB em paralelo às ações de regularização fundiária.

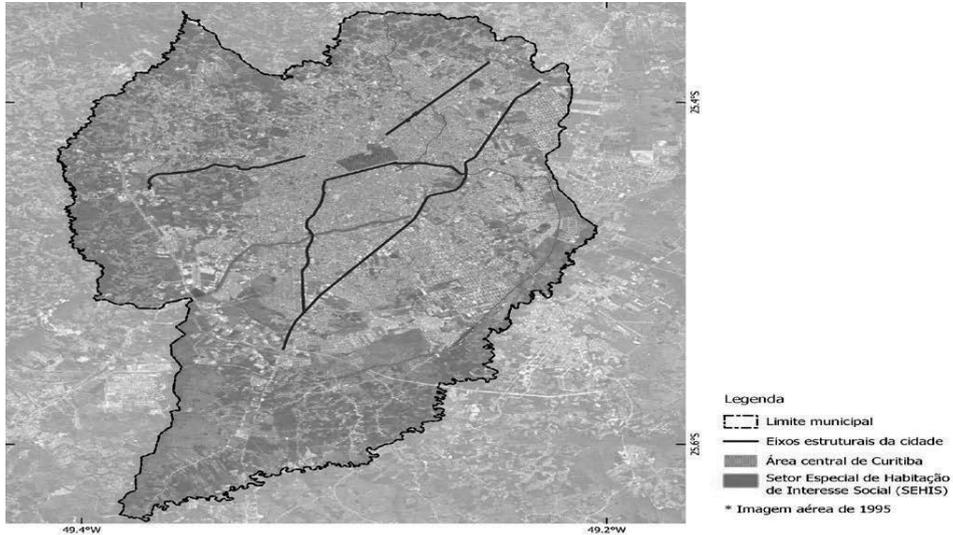
Lançado em 1991, o Projeto Bairro Novo foi implementado no bairro Sítio Cercado, área periférica no sul da cidade, e englobava 30 mil unidades, entre lotes urbanizados e habitações. As glebas que compunham o projeto Bairro Novo eram de propriedade privada – parte foi desapropriada e parte foi objeto de permuta com os proprietários. No mesmo ano, foi lançado o Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada, consistindo em incentivos (redução de parâmetros urbanísticos) para produção de loteamentos populares por empreendedores privados. Como contrapartida, 20% dos lotes deveriam ser doados para a 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, distante do núcleo urbano consolidado.

Paralelamente, a continuidade das ações de regularização fundiária resultou em sua progressiva institucionalização. No final do período, houve a promulgação da Lei Municipal nº 9.460/1998, que flexibilizou parâmetros urbanísticos para assentamentos informais, e a criação do Grupo de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social (GAALIS), aprimorando o processo de regularização de assentamentos informais (PMC, 2000). Entre 1989 e 2000, foram aprovados 2.115 lotes, uma média de 176 por ano (COHAB, 2018). O período também foi marcado pelo início de grandes intervenções com recursos externos, com destaque para a Operação Cajuru, iniciada em 1997 com recursos do Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e para o Programa Habitar Brasil, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que atuou nas vilas Terra Santa, Xapinhã e Bolsão Audi.

Neste período, o SEHIS é empregado com o intuito de flexibilizar parâmetros urbanísticos em casos de regularização fundiária. Tal como descreve estudo realizado à época pelo IPEA (2001, p. 151), “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”. Contudo, o SEHIS foi empregado sem a demarcação via decreto municipal, tal como feito anteriormente. A adoção ocorreu por meio da interpretação do artigo 1º do Decreto Municipal nº 901/1980, que declarava como SEHIS todas as áreas destinadas à implantação de núcleos habitacionais pela COHAB. Com base nesse dispositivo, qualquer área reivindicada como de atuação da COHAB era interpretada, automaticamente, como SEHIS. Essa forma de utilização também foi empregada no projeto Bairro Novo, que se situava sobre zona agrícola do município, na

qual até então não era permitida a construção de conjuntos habitacionais. Apesar desse entendimento de aplicação, dispensando a promulgação de decretos específicos, três novos setores foram demarcados por meio dos Decretos nº 583/1990, 358/1996 e 1.105/1997 (figura 2).

Figura 2 – Delimitação de SEHIS na década de 1990



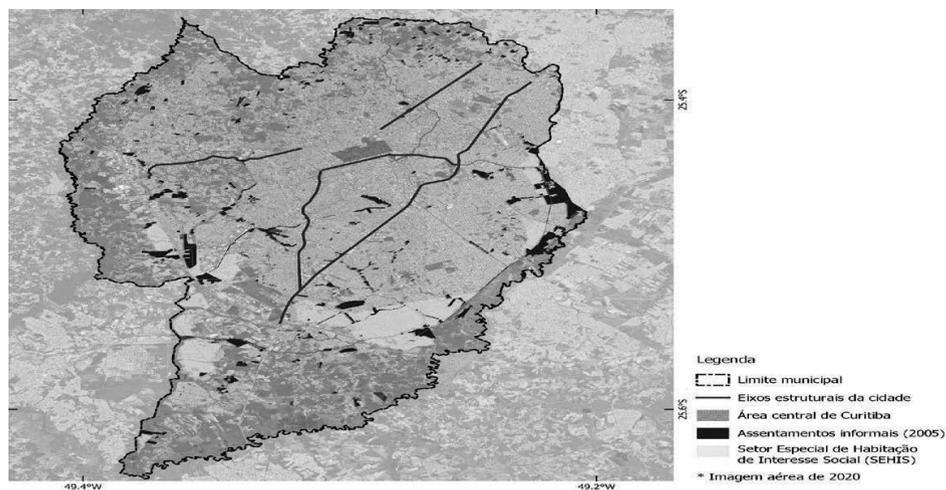
Fonte: Decretos municipais nº 583/1990, 358/1996 e 1.105/1997.

A primeira, delimitada pelo Decreto nº 583/1990, englobava áreas de propriedade da COHAB, originalmente ocupadas por um ramal ferroviário que cortava a cidade. Após sua desativação, a área foi transferida para a prefeitura em 1990, que, logo em seguida, a transferiu para COHAB. O SEHIS foi então demarcado via decreto municipal, estabelecendo-se 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 a iniciativa privada, que “consistia em repassar, praticamente a preço zero, terrenos para as empresas construírem apartamentos para seus funcionários” (TONELLA, 2010). Contudo, a área foi ocupada irregularmente em 1991, inviabilizando a implantação do programa. Somente foram construídos edifícios habitacionais em trechos pontuais não ocupados. Nestes, as prerrogativas do SEHIS foram empregadas mediante o Decreto Municipal nº 162/1996, que estabeleceu parâmetros urbanísticos diferenciados. No restante da área, apenas ocorreu a regularização fundiária ulterior do assentamento informal originado à época.

Na sequência, a segunda área, delimitada pelo Decreto nº 358/1996, referia-se à propriedade de uma empresa que estava desenvolvendo uma parceria com a COHAB desde 1991. A utilização do SEHIS flexibilizou parâmetros urbanísticos em patamares diversos dos previstos na respectiva zona urbana. Em síntese, o elemento central se referiu à ampliação da altura permitida, de dois para quatro pavimentos. Por fim, a delimitação de SEHIS por meio do Decreto Municipal nº 1.105/1997 englobou área de propriedade da CIC S.A, originalmente prevista para um polo logístico na Zona Terminal de Cargas, mas que recebeu famílias assentadas pelo programa Prolocar na década de 1980. A demarcação do SEHIS permitiu que o órgão local de planejamento definisse novos parâmetros urbanísticos, levando em consideração a ocupação existente.

No final desse período, destaca-se a alteração do regramento sobre SEHIS por meio da Lei Municipal nº 9.800/2000, que definiu um novo Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. A partir desse momento, surge uma nova forma de SEHIS. Ela passa a ser um zoneamento específico, claramente delimitado na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Como mostra a figura 3, foram convertidos em zonas urbanas alguns SEHIS existentes, o compartimento do projeto do Bairro Novo, algumas porções não ocupadas da região sul, além de áreas urbanizadas que não eram SEHIS na área da Cidade Industrial e na região leste. Somente foram contemplados os assentamentos informais demarcados sobre essas áreas. No corpo da Lei de Zoneamento, o SEHIS foi conceituado 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). Permitiam-se usos habitacional, institucional e de comércio e serviço, sem obrigatoriedade de ocupação com habitação de interesse social. Os parâmetros urbanísticos eram reduzidos (3 metros de recuo frontal, 6 metros de testada para o lote e área mínima de 180 m²). Também foi estipulado que, no caso de loteamentos promovidos pela COHAB, poderia ser admitido o lote mínimo de acordo com o disposto na legislação federal e na legislação municipal de regularização fundiária.

Figura 3 – Delimitação de SEHIS a partir da Lei de Zoneamento do ano 2000



Fonte: Lei Municipal nº 9.800/2000 e IPPUC Assentamentos Informais 2005.

Complementarmente, foi promulgado o Decreto Municipal nº 250/2000, com conteúdo similar ao Decreto Municipal nº 901/1980. Assim, apesar da previsão na Lei de Zoneamento, o decreto repetia a solução jurídica de automaticamente declarar como SEHIS as áreas (atuais e vindouras) destinadas à implantação de núcleos habitacionais de interesse social, estabelecendo os parâmetros urbanísticos similares às zonas delimitadas como SEHIS da Lei de Zoneamento. Ou seja, permitia-se a continuidade do dispositivo de transformação automática de uma área de atuação da COHAB em SEHIS. A partir da Lei de Zoneamento, consolidou-se, portanto, uma característica dupla do instrumento: (i) o *SEHIS zoneamento*, correspondente à zona como outra qualquer, mas com parâmetros urbanísticos menos rígidos; e (ii) o *SEHIS instrumento*, por meio do qual se convertiam em SEHIS os terrenos localizados em outras zonas sem a necessidade de ato administrativo complementar.

Em busca de uma síntese para o período, verifica-se que o SEHIS se aproximou dos princípios da ZEIS no caso de regularização fundiária, flexibilizando parâmetros urbanísticos em assentamentos informais. Ao mesmo tempo, o fato de os assentamentos informais não estarem previamente demarcados levava ao descolamento desses mesmos princípios, já que não se estabelecia um compromisso com a regularização fundiária das áreas. Nesse sentido, a utilização do SEHIS estava vinculada ao elevado grau de discricionariedade do poder público. Assentamentos informais que não ainda estavam no rol de atuação da COHAB não eram necessariamente reconhecidos como SEHIS. Isso se mostrou problemático, sobretudo em áreas privadas, nas quais o poder de atuação do órgão local era menor. A regulação

do mercado imobiliário, no sentido de garantir o direito à moradia nos assentamentos informais, não era adequadamente abrangida pelo SEHIS.

Em relação à adoção de SEHIS como instrumento de reserva de áreas vazias para produção de habitação social, tal utilização não foi identificada. Não houve registro público da intenção de usar o instrumento para regular o mercado imobiliário. Nesse sentido, a conversão “automática” de áreas em SEHIS reduz a transparência dos atos públicos e a possibilidade de controle do valor da terra, de forma a viabilizar habitação social em áreas bem localizadas. As áreas só eram demarcadas quando sua aquisição pela COHAB já estava definida, mostrando que o objetivo principal continuou sendo a flexibilização de parâmetros urbanísticos. No caso do zoneamento urbano (Lei Municipal nº 9.800/2000), as SEHIS exerceram importante regulação do mercado imobiliário, de forma a ampliar a oferta de terra para população de baixa renda ao estabelecer parâmetros urbanísticos menos restritivos. Porém, como não havia a obrigatoriedade de produção de habitação social, o instrumento não pode ser reconhecido como equivalente à ZEIS de vazio.

3.4 Utilização estendida (2001-2012)

Esse período foi marcado pela continuidade política no nível municipal, com mudanças significativas em nível federal. A eleição de Lula em 2002 levou a um maior alinhamento do governo federal com o ideário da reforma urbana, com repercussões para as políticas locais e as fontes de recursos disponíveis. Ao longo desse período, as ações de regularização fundiária tiveram continuidade. Em 2007, por meio de recursos do PAC, a COHAB realizou uma série de ações, com a urbanização de assentamentos informais e a relocação de famílias residentes em áreas de risco. A produção habitacional inicialmente ocorreu por meio do Programa de Lotes em Parceria com a Iniciativa Privada (programa local) e pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR (programa federal), sendo solapada pela produção via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de 2009.

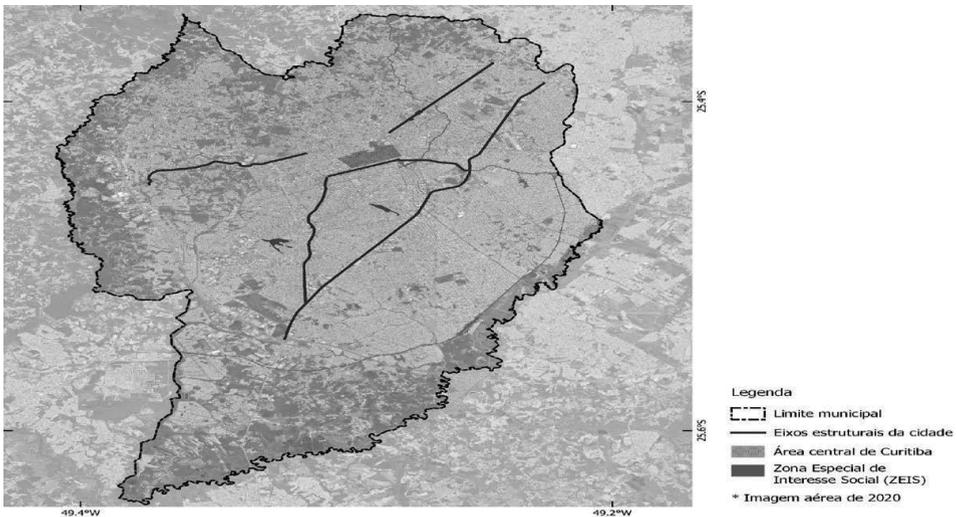
Particularmente em relação ao SEHIS, houve a promulgação de diversas leis municipais relacionadas ao instrumento, estimuladas pela nova conjuntura federal. Contudo, nem todas lograram efeitos. Em 2004, a revisão do Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade foi marcada pela introdução da ZEIS, com a mesma nomenclatura nacional, estabelecendo como uma das diretrizes a “instituição de zonas especiais de interesse social” (CURITIBA, 2004). Verifica-se uma repetição do texto do Estatuto da Cidade, sem maior detalhamento.

As duas únicas ZEIS presentes em Curitiba foram criadas em 2007 por meio da Lei Municipal nº 12.450/2007 – Vila Formosa e Vila Parolin (figura 4). Sua criação ocorreu na esteira de exigência do Ministério das Cidades no âmbito do PAC: a prefeitura deveria demarcar como ZEIS os assentamentos informais objeto

do contrato para concretizar as ações de regularização fundiária na dimensão jurídica. Percebe-se 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 respostas procedimentais às exigências para concessão de recursos federais.

Apesar dessa diferença em relação ao entendimento do instrumento SEHIS/ZEIS, as ações de regularização fundiária continuaram empregando como pano de fundo a solução jurídica de que toda ocupação irregular com atuação da COHAB se converteria em SEHIS, possibilitando sua regularização fundiária. Nesse sentido, o Decreto Municipal nº 1442/2005 desempenhou papel relevante nas ações de regularização fundiária, estabelecendo parâmetros urbanísticos ainda mais flexíveis para regularização fundiária (3,5 metros de testada de lotes e área mínima de 60 m², via de pedestre com no mínimo 4 metros). Essas alterações permitiram um avanço considerável no processo de regularização fundiária, levando à aprovação de 9.705 lotes até 2012, uma média de 809 por ano (COHAB, 2018).

Figura 4 – Delimitação de ZEIS em Curitiba



Fonte: Lei municipal nº 12.450/2007.

3.5 Ampliação do conceito (2013-2016)

A eleição de Gustavo Fruet, do PDT, à prefeitura municipal significou uma quebra na sequência de governos do mesmo grupo político, que esteve no poder de 1971 a 1982 (onze anos) e, na sequência, entre 1989 e 2012 (vinte e três anos). Porém, ao contrário das gestões do PMDB, que também marcaram momentos

de ruptura política e reorientaram a política urbana de forma mais incisiva, nesse caso registra-se continuidade das ações e estratégias. Na área habitacional, prosseguiram as ações de regularização fundiária e produção habitacional por meio do PMCMV no mesmo formato em consecução.

O fato novo foi a revisão do Plano Diretor, iniciada em 2014 e que resultou na Lei Municipal nº 14.771/2015. Verifica-se um forte alinhamento aos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, com desdobramentos para a caracterização do SEHIS. A própria definição do instrumento foi alterada, recepcionando o entendimento da Lei Federal nº 11.977/2009.

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).

Concomitantemente, a nova legislação especificou as formas de utilização do SEHIS, estabelecendo com precisão as funções de promoção da regularização fundiária e de reserva de áreas vazias para produção de habitação de interesse social, tal como descrito a seguir:

- 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).

A distinção explícita de seu uso significou avanços do instrumento. Tal como defende Auler (2017, p. 136), “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”. Apesar desses avanços, a aplicação do SEHIS remetia à regulamentação posterior pelo poder público. É nesse contexto que, em 2016, ano eleitoral, foi enviado à Câmara Municipal o projeto de lei de um novo zoneamento, contemplando a demarcação das três tipologias previstas para SEHIS: a demarcação referente à regularização fundiária era abrangente, incluindo grande parte dos assentamentos informais da cidade; a demarcação de vazios urbanos, por sua vez, incluía sete áreas, muitas de propriedade da própria COHAB. O projeto

de lei, contudo, não concluiu a tramitação na Câmara de Vereadores naquele ano. Em 2017, o prefeito recém-eleito, de grupo político distinto, solicita a retirada do projeto de lei, justificando tal ato em face da necessidade de revisão da proposta.

3.6 Inflexões contemporâneas (2017-2022)

Em 2016, foi eleito Rafael Greca, ex-prefeito de Curitiba, o que significou um retorno do grupo que dominou o cenário político nas últimas seis décadas. Em âmbito nacional, o processo de *impeachment* da presidente Dilma e a instauração do governo Temer reverteram o alinhamento existente com o ideário da reforma urbana, que foi seguido de constrição nas políticas urbanas, com a emblemática extinção do Ministério das Cidades e paralisação do CONCIDADES. Nesse sentido, observa-se uma redução gradual dos fundos federais disponíveis, com a extinção do PMCMV e a criação do Programa Casa Verde e Amarela, com desenho que privilegiava os setores com capacidade de inserção no sistema de financiamento bancário. Tal conjuntura inflexiona-se apenas em 2023, com o início de novo ciclo do governo Lula, recriação do Ministério das Cidades e recente relançamento do Programa Minha Casa Minha Vida por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023.

Em âmbito local, 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 retomada da discussão sobre a revisão da Lei de Zoneamento, com desdobramentos sobre a política habitacional local. O projeto da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo protocolado em 2016, mesmo após processo de elaboração e consulta popular, foi revisto, com alterações importantes em relação ao tema deste artigo. 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 possibilitaria “estímulos à produção de HIS em toda a cidade” (FONTES, 2018).

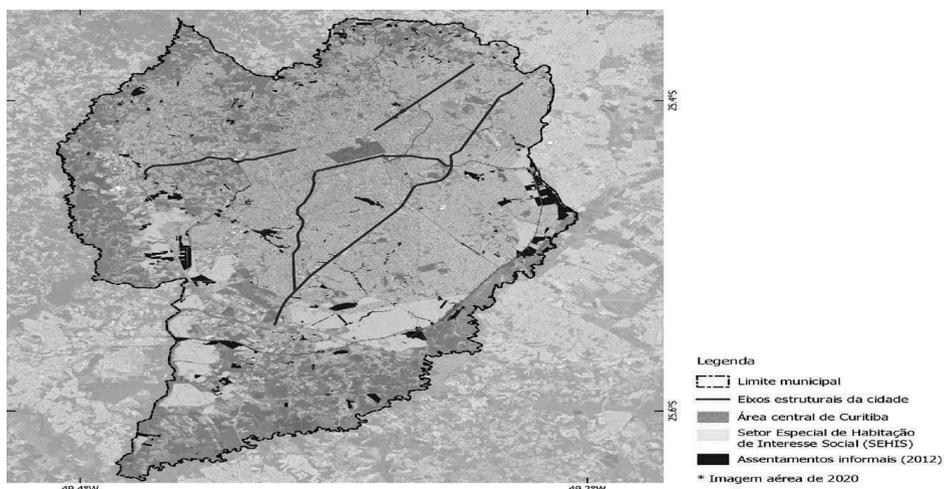
Tem-se, assim, uma abordagem diversa da anterior e que passa a privilegiar incentivos construtivos ao mercado, afastando-se das tipologias de SEHIS previstas no Plano Diretor municipal. Tal distanciamento é digno de nota por explicitar um desalinhamento entre normas que se pressupõem convergentes – Plano Diretor e Lei de Zoneamento. Ao longo do período de rediscussão do Projeto de Lei de Zoneamento, houve maior mobilização do setor imobiliário. Entendendo que o projeto anterior traria impactos, diversas entidades patronais se reuniram em torno do que foi nominado de G10,¹⁷ grupo que estabeleceu diálogo próximo com o poder público

¹⁷ 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,

com vistas a pleitear alterações no Projeto de Lei de Zoneamento. Tal atuação ocorreu por meio da participação ativa em reuniões de trabalho e no Conselho da Cidade (MARTINS, 2017; RIC MAIS, 2017).

Em 2019, por meio da Lei Municipal nº 15.511, foi aprovada a nova Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Em relação ao SEHIS, a nova norma revela poucas mudanças em relação à anteriormente vigente, diferenciando-se da proposta protocolada em 2016. O mapa de zoneamento delimita o SEHIS em áreas muito similares ao do zoneamento então em vigor (figura 5). Ocorreram pequenos acréscimos em áreas já ocupadas por empreendimentos da COHAB. O dispositivo de transformação automática de área de atuação da COHAB em SEHIS se manteve. Desta forma, a concepção de SEHIS definida no Plano Diretor, calcada na figura do SEHIS de regularização fundiária e SEHIS de vazios, não foi materializada na Lei de Zoneamento aprovada.

Figura 5 – Delimitação da SEHIS conforme Lei de Zoneamento vigente



Fonte: Lei Municipal nº 15.511/2019.

Paralelamente a esse processo, a prefeitura demarcou mais um SEHIS por meio do Decreto Municipal nº 688/2018. Esse SEHIS engloba quatro assentamentos informais localizados no bairro Caximba, na região sul da cidade, envolvendo terrenos públicos e privados situados na Área de Preservação Ambiental (APA) do Rio Iguaçu. A justificativa do decreto para demarcação do SEHIS mostra as contradições do papel do instrumento. Conforme justificado em seu portal, a criação

considera que “[...] está sendo elaborado pelo Município o projeto de regularização fundiária para a área Caximba e a necessidade de demarcá-la expressamente com o objetivo de levar a efeito a regularização fundiária” (CURITIBA, 2018). 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 aponta para tensionamentos na adoção da SEHIS e reforça o entendimento de que o modelo repousa sobre elevada discricionariedade do poder público.

4 Conclusão

Partiu-se da hipótese de que a criação do SEHIS, instrumento concebido em Curitiba, guardava proximidade à ZEIS, instrumento previsto no Estatuto da Cidade. A conclusão aponta para o descolamento dos instrumentos, explicitando contradições do instrumento localmente desenvolvido. Nesse sentido, o SEHIS poderia, em análise primária, ser interpretado como precursor do que neste artigo denominamos de *ZEIS de vazío*. Contudo, o percurso histórico revela que os princípios não foram convergentes. Enquanto a ZEIS se volta à regulação do mercado de terras por meio da demarcação de terrenos vazios para posterior produção de habitação social, o SEHIS tem como objetivo flexibilizar parâmetros urbanísticos para viabilizar uma produção já programada. Destarte, o SEHIS não enfrenta o “nó da terra”. A consequência é a esperada recorrência de empreendimentos em áreas periféricas, nas quais o preço da terra é menor.

Repercutindo a conjuntura nacional, a partir da década de 1990 o SEHIS também passou a ser utilizado em assentamentos informais. Sob essa faceta, pode-se afirmar que existe similaridade parcial entre os princípios dos dois instrumentos. Tal como a ZEIS, o SEHIS respalda a atuação do poder público nos assentamentos informais, facilitando a regularização fundiária tanto em sua dimensão urbanística quanto jurídica. A ZEIS, entretanto, ultrapassa a dimensão operacional do SEHIS, tendo um papel de reconhecimento dos assentamentos informais e de compromisso com a regularização fundiária, fortalecendo o direito à moradia *ex ante* a elaboração do projeto. O SEHIS, por sua vez, tem abrangência limitada devido à aplicação discricionária, condicionada à atuação do órgão local em determinados assentamentos informais. As áreas que não possuem projeto em curso, via de regra, não são reconhecidas como SEHIS, fragilizando a esperada segurança da posse para seus moradores.

Em termos metodológicos, a discussão partiu da análise da trajetória histórica de institucionalização. Um esforço central envolveu a compilação e análise de dados e legislações que se encontravam dispersos e não tratados pela literatura especializada. Os achados da pesquisa demonstram que o SEHIS, concebido originalmente na década de 1980, exprime uma intenção pioneira da gestão municipal

à época, prevendo a delimitação de áreas não ocupadas para a produção de habitação social. Tal assertiva deve ser contextualizada frente a um ambiente normativo em que a interpretação da SEHIS/ZEIS permanece em disputa entre modelos de cidades que se inter cruzam entre diretrizes nacionais e estratégias locais. Sob esse aspecto, a própria vigência da SEHIS e sua utilização histórica para ações de regularização fundiária são, em certa medida, conquistas do ideário da reforma urbana. No caso de Curitiba, mesmo durante gestões municipais refratárias a essa agenda, observa-se a continuidade da utilização do instrumento. Seu fortalecimento discursivo no Plano Diretor e seu posterior enfraquecimento na Lei de Zoneamento vigente refletem o ambiente de disputa em que o instrumento gravita, com potência latente de reconfiguração e reinterpretação.

Diante do exposto, pode-se afirmar que os instrumentos SEHIS e ZEIS possuem pontos de aderência, mas não podem ser tratados como similares. A partir dos resultados obtidos, espera-se animar o campo para novos estudos que aprofundem os conceitos envolvidos na delimitação de assentamentos informais e de áreas vazias para produção, de forma que a função social da cidade e da propriedade se efetive, transpondo a persistente barreira de elemento discursivo, fartamente reproduzido nos instrumentos formais do planejamento urbano tradicional.

Agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná (FA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Código de Financiamento 001.

Nota

O presente artigo corresponde à versão revisada, ampliada e atualizada do trabalho originalmente apresentado pelos autores em comunicação oral no XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR).

Special Sectors of Social Interest and local idiosyncrasies: the case of Curitiba, PR

Abstract: The Special Sectors of Social Interest (ZEIS) have been a subject of ongoing debate and scrutiny in the realm of urban management. Designed to uphold the social function of property and the right to housing, these sectors aim to allocate land for social housing, encompassing informal settlements, the construction of new housing units, and the revitalization of abandoned and underused buildings. Curitiba (PR) stands out for its utilization of Special Sectors for Social Interest Housing (SEHIS), which are regulated separately from traditional zoning practices and exhibit unique characteristics. This study aims to explore the mobilization of ZEIS through the case of Curitiba - PR. Our hypothesis posits that SEHIS, as a local instrument, mirrors the principles and goals of ZEIS as outlined in the

City Statute. The specificities of this case and the dearth of previous investigations into its historical institutionalization underscore the relevance of this research, contributing to the policy learning process by drawing from local experiences.

Keywords: Social housing. Zoning. Urban void. Urban management.

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, maio 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. Acesso em: out. 2018.
- BRASIL, A. B. Os conflitos pelo Direito à Cidade em Fortaleza: disputas entre a visão estratégica da cidade e a regulamentação das ZEIS. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, n. 13, 2021.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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: governancadeterreas.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/BUENOCILETO_MP759.pdf. Acesso em: out. 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. *A Cidade*. Saldo das duas metas sociais da prefeitura. 28 dez. 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 nº 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 ago. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/curitiba-quer-oferecer-incentivos-para-espalhar-moradias-populares-pela-cidade-77ueqro0vkqnpwi8lkibxfst/>. Acesso em: out. 2018.

HARVEY, D. O direito à 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.

ISAGUIRRE, K. R.; MAFRA, M. Autorizar ou negociar? Análise das decisões do Conselho Municipal de Urbanismo na Política Urbana de Curitiba durante o ano de 2016. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 3, p. 1.687-1.705, out. 2021. ISSN 2317-7721.

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: out. 2018.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, 2019.

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 set. 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: out. 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.

NASCIMENTO NETO, P.; ARREORTUA, L. S. Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico. *Housing Studies*, p. 1-28, 2019.

NASCIMENTO NETO, P.; FOLLADOR, D. P.; SCHUSSEL, Z.; MOREIRA, T. Políticas públicas, democracia e eficiência: diferentes protagonistas de um mesmo enredo. *Cuadernos de Vivivenda y Urbanismo*, v. 9, p. 68-89, 2016.

NASCIMENTO NETO, P.; ULTRAMARI, C. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 22, p. 1-28, 2022.

NASCIMENTO, P. A dimensão esquecida da política habitacional: reflexões a partir do caso da Área Metropolitana de Curitiba (PR). *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 47, 2020, p. 215-246.

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 jun. 2018. Disponível em: www.curitiba.pr.gov.br/noticias/habitacao-e-renda-sao-prioridades-na-proposta-de-lei-de-zoneamento/46396. Acesso em: out. 2018.

REIS FILHO, A. A. dos; MOURA, A. C. Zonas especiais de interesse social utilizando análise de multicritérios. *Mercator*, v. 15, n. 3, jul. 2016.

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: out. 2018.

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

RIC MAIS. ASBEA/PR participa de estudo sobre Nova Lei de Zoneamento de Curitiba. *RIC Mais*, 12 jul. 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: out. 2018.

ROLNIK, R. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana  s 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/Funda o Ford, 2008.

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

ROYER, L. de O. *Financeiriza o 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.

STROHER, L. Reestrutura o da Metrópole Periférica e o impasse da Reforma Urbana em Curitiba. *EURE*, v. 43, n. 128, p. 273-294, 2017.

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.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

POLUCHA, Ricardo; NASCIMENTO NETO, Paulo. Zonas Especiais de Interesse Social e idiosincrasias locais: o caso de Curitiba/PR. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 387-413, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART15
