

A experiência das ZEIS em Curitiba: plataforma de direitos?

Alessandro Lunelli

Mestrando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), na área de concentração Habitat. Arquiteto e Urbanista pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2020). Suas experiências profissionais englobam a gestão pública e a consultoria em diversos Planos Diretores, planos regionais, setoriais e estudos ambientais. *E-mail:* lunelli@usp.br. ORCID: 0000-0002-4276-8443.

Simone Aparecida Polli

Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Líder do Grupo de Pesquisa Cidades, Planejamento e Gestão. Foi sócia da Ambiens Sociedade Cooperativa. *E-mail:* simonep@utfpr.edu.br. ORCID: 0000-0002-9673-592X.

Resumo: As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) surgiram como parte da luta por direito à cidade e à moradia na década de 1980, e tornaram-se importantes instrumentos de política fundiária. No entanto, elas têm cumprido seus objetivos de maneira limitada, contribuindo parcialmente na democratização do acesso à terra urbanizada e na garantia da posse, com dificuldades no combate à valorização imobiliária. Em Curitiba, historicamente, a ação habitacional deslocou grupos sociais para a periferia e, mesmo em situação de emergência habitacional, a cidade não possui ZEIS, apenas um instrumento análogo denominado Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que não incorpora as concepções originais das ZEIS. Em contraponto, experiências recentes com ZEIS têm trazido reflexões importantes sobre a pluralidade dos espaços urbanos e a organização para fortalecer as diversas ocupações urbanas, utilizando a ZEIS como “plataforma de engajamento” numa tentativa de mobilizar os diversos atores em torno de questões urbanas comuns. O objetivo deste artigo é analisar a experiência de utilização do SEHIS em Curitiba, apresentando uma contraproposta que incorpore os diversos sentidos das ZEIS, com base em diretrizes que permitam ampliar as noções existentes, priorizando a organização e o desejo popular como central para o avanço do direito à cidade nesses territórios.

Palavras-chave: Zonas especiais de habitação de interesse social. Setor especial de habitação de interesse social. Produção habitacional de interesse social. Curitiba. Mobilização social.

Sumário: 1 Introdução – 2 As boas práticas e o Estatuto da Cidade: origem, limites e potencialidades das ZEIS – 3 Denominando a emergência habitacional em Curitiba – 4 Curitiba não tem ZEIS: compreendendo a instrumentalização dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social em Curitiba – 5 Sonhando futuros (im)possíveis – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Nos municípios brasileiros, desde a introdução das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na década de 1980 até 2023, foram concebidas e implementadas

diversas modalidades do instrumento com objetivos distintos: regularização de ocupações urbanas; produção de habitação de interesse social em diversas áreas das cidades; demarcação de vazios urbanos e lotes subutilizados; e mitigação de impacto em ocupações em áreas de proteção ambiental, fortemente incorporadas no planejamento urbano institucionalizado.

No entanto, mais do que um instrumento urbanístico, as Zonas Especiais de Interesse Social representam uma “plataforma de engajamento”,¹ alvo de muitas leituras e disputas entre movimentos sociais e a burocracia estatal. Diferentemente de outras experiências no Brasil, em Curitiba essa gramática mobilizadora das ZEIS ainda não foi incorporada socialmente. Não se tem pesquisas aprofundadas que possam afirmar as razões, mas o *marketing* político do Estado, por meio da propagação das noções da cidade modelo, pode representar parte das estratégias de desmobilização das iniciativas e lutas populares.

Oliveira (2000) e Albuquerque (2009) destacam que a fama de Curitiba como cidade modelo foi atribuída não apenas pelo discurso técnico oficial da prefeitura, mas também pela divulgação midiática dos elementos constituintes da “imagem” da cidade. A Prefeitura Municipal de Curitiba investiu fortemente em infraestrutura nas áreas próximas aos eixos estruturais e nas regiões centrais, onde os preços dos imóveis são mais elevados, em contraste às regiões em que as condições mais adversas de renda somam-se à maior concentração populacional. A repetição do estigma de “modelo”, com diversas roupagens, oferece pistas para pensar nos aspectos simbólicos de um planejamento que historicamente negligenciou a demanda por Habitação de Interesse Social na cidade, negando a desigualdade e segregação socioespacial intraurbana presente evidenciadas em mais de 400 ocupações urbanas.²

Apesar dos desafios habitacionais, Curitiba não conta com Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em seu planejamento. Em substituição, o município criou o Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que a Prefeitura de Curitiba alega ser equivalente às ZEIS. Entretanto, o SEHIS é delimitado no território via decreto para designar as áreas de produção de conjuntos habitacionais da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), sem levar em consideração as ocupações existentes em diferentes regiões da cidade, nem imóveis vazios com aptidão habitacional. Isso significa que o SEHIS não contempla nem os vazios urbanos, nem as áreas ocupadas, negando os direitos de cidadania das populações afetadas.

Conforme a literatura no item 2, do ponto de vista da burocracia estatal, alguns desafios para a implantação das ZEIS são: (i) garantir a demarcação dos

¹ Fala da Profª. Drª. Raquel Rolnik, na disciplina de Colonialidade do Saber Urbano, 5 nov. 2021.

² Ocupações urbanas são todas as áreas caracterizadas pela informalidade da terra e com precariedades nas condições de habitação e/ou infraestrutura.

territórios já ocupados, inclusive as áreas ambientalmente frágeis, visando à regularização fundiária; (ii) viabilizar a criação de ZEIS em áreas centrais e valorizadas; (iii) articular as ZEIS com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, de forma a garantir o acesso à moradia digna e ao direito à cidade. Do ponto de vista da mobilização social, destaca-se a importância da articulação e reconhecimento das ações populares, considerando que, muitas vezes, nas relações socioestatais as necessidades da população não são atendidas.

Portanto, o objetivo deste artigo é analisar a experiência de utilização do Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS) em Curitiba, a partir da correlação entre a institucionalização do instrumento e o atendimento da demanda habitacional em Curitiba, observando as contradições desse processo. Por fim, apresenta-se uma contraproposta que incorpore os diversos sentidos das ZEIS, com base em diretrizes que permitam ampliar as noções existentes e o alcance social dessa plataforma mobilizadora.

A metodologia proposta é um estudo de caso de caráter exploratório. A partir de aspectos como o levantamento dos territórios populares, as dificuldades no atendimento habitacional e a delimitação dos polígonos das ZEIS na legislação de Curitiba, questiona-se qual é o propósito e para quem esse instrumento tem servido. Por meio de uma revisão bibliográfica e das experiências recentes com o instrumento, delinea-se um esquema utópico para imaginar novos futuros possíveis e necessários para a implementação das ZEIS, tomando como caso específico Curitiba.

Este artigo se divide em cinco partes, contando com a introdução. A segunda parte pretende fazer uma análise histórica das ZEIS no Brasil, identificando os diferentes sentidos e abordagens. Na sequência, foi abordada a situação socioespacial de Curitiba, enfatizando os territórios populares correlacionando com dados socioeconômicos e também a demanda por Habitação de Interesse Social (HIS). A quarta parte, intitulada *Curitiba não tem ZEIS: compreendendo a instrumentalização dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social em Curitiba*, apresentará uma análise crítica em relação à utilização do SEHIS em Curitiba. Por fim, na quinta parte, intitulada *Sonhando futuros (im)possíveis*, será feita uma proposta para delimitar áreas distintas para instrumentalização de ZEIS em Curitiba a partir do diagnóstico realizado e das potencialidades identificadas.

2 As boas práticas e o Estatuto da Cidade: origem, limites e potencialidades das ZEIS

Após anos de pressão dos movimentos sociais pelo reconhecimento do direito à cidade, observou-se no Brasil uma lenta institucionalização e regulação das políticas urbanas. O tema é excessivamente conhecido para merecer um resgate

profundo, mas é certo que, a partir da promulgação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal em 1988 e após a regulamentação do Estatuto da Cidade em 2001, foi inaugurada uma nova etapa na luta pela reforma urbana – segundo Ferreira (2022), alimentando expectativas de que seria possível ter no Brasil um Estado promotor de justiça espacial.

Segundo Rolnik e Santoro (2013, p. 3), o Ministério das Cidades, criado em 2003, “incorporou a implementação do Estatuto da cidade em sua agenda, estruturando-se de forma a garantir financiamento, materiais explicativos e capacitação técnica”, com o objetivo de que os municípios incorporassem os instrumentos em seus Planos Diretores. Nesse sentido, para Santo Amore (2013, p. 50), ao regulamentar os artigos constitucionais, o Estatuto da Cidade ofereceu uma “caixa de ferramentas” para os municípios elaborarem seus Planos Diretores, dando ao Estado a capacidade de intervir na propriedade privada da terra no intuito de atender aos interesses do coletivo, reforçando a ideia de que o Estatuto seria o instrumento ideal para a promoção da reforma urbana.

Para Ferreira (2022), a regulamentação desse conjunto de instrumentos não foi capaz de barrar os interesses dominantes no território e suas consequentes tensões políticas. Embora muitas cidades tenham regulamentado algumas dessas ferramentas, a aplicação sistêmica e integrada do Estatuto da Cidade como uma ferramenta pública para combater as desigualdades urbanas não se concretizou. A implementação de qualquer legislação ou instrumento não é uma tarefa neutra, mas está sujeita às pressões dos atores políticos, com diferentes ideologias e com maior ou menor capacidade e poder político.

Esse é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Desde a década de 1980, as ZEIS já haviam sido reportadas em cidades brasileiras, formuladas no âmbito da discussão sobre direito à cidade e à moradia, na luta dos assentamentos precários pelo reconhecimento e integração definitiva à cidade. Após a inclusão no Estatuto, as ZEIS transformaram-se num dos principais instrumentos de política fundiária voltados para a implantação de programas e projetos habitacionais (ROLNIK; SANTORO, 2013; SANTO AMORE, 2013; BRASIL, 2016).

Brasil (2016) e Santo Amore (2013) afirmam que as ZEIS historicamente cumpriram seus objetivos de maneira limitada: primeiro, pois se tem uma “réstia de efetividade do instrumento pela admissão de padrões especiais para criar exceções às regras e viabilizar a regularização física e fundiária”; e segundo, pois o estímulo ao mercado para a produção habitacional de interesse social “sucumbe à inteira valorização da terra e à derrota do projeto de integração dos pobres na cidade” (SANTO AMORE, 2013, p. 256). A efetividade do instrumento na democratização do acesso à terra urbanizada, no controle da valorização imobiliária e na garantia da posse, pode ser relativizada.

A primeira menção a ZEIS no Brasil foi após a aprovação da lei federal de parcelamento do solo em 1969, que estabeleceu as diretrizes básicas para a organização urbana decorrente dos processos de loteamento, mas também previa a criação de parâmetros especiais para áreas de urbanização específica e conjuntos habitacionais de interesse social. De acordo com Santo Amore (2013), foi a partir desta lei que a primeira ZEIS surgiu em Recife, em 1983, sendo identificada como uma área de urbanização específica.

Em Recife, as ZEIS foram demarcadas em ocupações consolidadas e espontâneas, sendo regulamentadas em 1987 pelo Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS). Esse plano previa parâmetros especiais de urbanização para cada ZEIS e proteção contra ações especulativas do mercado. Além disso, contou com a participação de movimentos sociais, ONGs e setores ligados às igrejas, por meio das Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL), e criou o Fórum do PREZEIS para lidar com as questões pertinentes. O modelo de Recife tornou-se referência em todo o país, substituindo as ideias de remoção de favelas pela de urbanização (SANTO AMORE, 2013; ROLNIK, 1998).

Ainda, na década de 1990, uma segunda tipologia de ZEIS apareceria, segundo Mourad (2003), fruto de consistente pressão dos movimentos de luta por moradia. Em 1993, o Plano Diretor de Diadema (SP) estabeleceu duas categorias de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), incluindo a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) em áreas já ocupadas por assentamentos precários e em áreas vazias – agora conhecidas como “ZEIS de vazios”. Rolnik e Santoro (2013, p. 2) afirmam que foi a experiência realizada em Diadema que, ao introduzir as AEIS “de vazios”, inovou “em relação à utilização do instrumento de ZEIS para além do reconhecimento de direitos de posse e regularização”, pois criou uma reserva de terra para as camadas mais pobres em áreas vazias ou subutilizadas, muito embora, segundo Mourad (2003), a valorização dos imóveis não pôde ser contida.

Autores como Santo Amore (2013) e Brasil (2016) apontam que há poucas referências à instituição de diferentes modalidades de ZEIS na segunda metade da década de 1990 até o início dos anos 2000. Segundo esses autores, as experiências relatadas estão mais relacionadas à consolidação das experiências originais. Já as experiências recentes com ZEIS têm trazido à tona reflexões importantes sobre o reconhecimento da pluralidade dos espaços urbanos e o fortalecimento das lutas populares. Enquanto instrumento, as ZEIS tornaram-se um processo de disputa entre os diversos atores, com diferentes leituras e formas de intervenções na cidade. Por um lado, as ZEIS são vistas como uma estratégia para lidar com situações de informalidade e ocupação irregular do solo que não são facilmente regularizadas pelos mecanismos tradicionais de planejamento urbano. Por outro lado,

as ZEIS podem ser vistas como uma “plataforma de engajamento”, uma estratégia mobilizadora dos territórios populares em torno de questões urbanas comuns.

A ZEIS de Tororó, em Salvador/BA,³ é um exemplo de como as ZEIS podem se tornar uma plataforma mobilizadora. O movimento Tororó Resiste é um grupo de moradores e ativistas que lutam pela preservação da ZEIS do Tororó, em Salvador, área alvo de um projeto da prefeitura que prevê a demolição de várias casas para a construção de um empreendimento comercial. A situação ocorrida em Tororó enfatiza as ZEIS como símbolo de reconhecimento e proteção dos direitos das comunidades mais vulneráveis. Embora o sucesso em termos de conquistas sociais possa ser variável, a criação de uma plataforma para articulação e participação popular é um ganho importante. As ZEIS representam um espaço de diálogo e de construção coletiva de soluções urbanas, que podem fortalecer a atuação da sociedade civil (LIMA *et al.*, 2021).

Nesse sentido, com a demarcação das ZEIS, as comunidades locais podem ser estimuladas a refletir sobre seus territórios e a pensar em propostas de urbanização que atendam às suas demandas. A reflexão é importante ao se considerar que muitas áreas de ocupação urbana estão enfrentando atualmente processos de transformação que objetivam a conversão dessas regiões em empreendimentos imobiliários. Por exemplo, durante os primeiros cinco anos de vigência do PDE⁴ em São Paulo, foram licenciadas mais de 60 mil unidades habitacionais sociais em ZEIS (SÃO PAULO, 2019). No entanto, as ZEIS 1 e 3 ainda enfrentam desafios no desenvolvimento de projetos de urbanização e controle social, como evidenciado pela ZEIS 1 inserida na área de Ocupação Urbana Consorciada totalmente urbanizada.

Também em Fortaleza, embora ainda não regulamentadas, as ZEIS⁵ têm sido objeto de atenção e mobilização por parte da sociedade civil organizada. O Instituto

³ Salvador, Bahia, foi a primeira cidade a reconhecer áreas de ocupação urbana, embora seja frequentemente preterida nos textos sobre ZEIS. Em 1979, foi demarcada a Zona Homogênea da Nordeste de Amaralina, protegendo assentamentos residenciais de baixa renda contra a especulação do solo urbano. Em 1985, foram criadas as Áreas de Proteção Socioecológica para garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda. O Plano Diretor atual (2016) possui mais de 230 ZEIS de cinco tipologias, que são evolução das Áreas de Proteção Socioecológica, embora apenas três dessas ZEIS estejam sendo regulamentadas.

⁴ O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) estabeleceu cinco tipos de ZEIS. A ZEIS 1 foi amplamente demarcada, com o objetivo de regularizar ocupações e loteamentos irregulares do município, enquanto a ZEIS 2 tem como foco a produção de habitação em lotes vazios. As ZEIS 3 e 5 estão localizadas em áreas centrais e visam à ocupação de imóveis desocupados e lotes vazios, respectivamente. As ZEIS 3 introduziram uma novidade ao demarcarem áreas de imóveis desocupados, subutilizados, não utilizados, degradados ou deteriorados em regiões que possuem serviços, equipamentos e infraestrutura urbana de qualidade e boa oferta de empregos, com o intuito de reestruturar esses imóveis para promover Habitação de Interesse Social. As ZEIS 4 também representaram uma inovação ao definir áreas adequadas para urbanização e construção em áreas de proteção ambiental, com o objetivo de promover a Habitação de Interesse Social, principalmente para reassentamento decorrente de planos de urbanização ou desocupação de áreas de risco e preservação permanente.

⁵ Em Fortaleza, o Plano Diretor Participativo instituiu três categorias de ZEIS: ZEIS 1, destinadas à regularização fundiária, urbanística e ambiental de assentamentos irregulares com ocupação desordenada por população

de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), em parceria com universidades locais, elaborou estudos sobre as ZEIS 1 prioritárias. Um exemplo de boa prática é o Plano Popular da ZEIS do Bom Jardim, que foi elaborado por moradores, associações comunitárias, com a assessoria de laboratórios da Universidade Federal do Ceará. A ZEIS do Bom Jardim é uma das maiores de Fortaleza, com cerca de 30 mil habitantes. O Plano Popular para a ZEIS foi construído a partir de um diagnóstico comunitário, que foi complementado pela análise técnica do território. Esse processo revelou a valorização das experiências e saberes locais no planejamento urbano estatal. A sobreposição de conhecimentos técnicos e comunitários foi fundamental para o Plano Popular, que se tornou uma ferramenta de negociação e reivindicação de direitos da população (FREITAS *et al.*, 2019).

Nesse sentido, para garantir a criação de novas áreas urbanas com qualidade e infraestrutura adequada, é importante entender as ZEIS como uma plataforma de direitos e adotar práticas de planejamento que confrontem a lógica da produção da cidade planejada de cima para baixo. As experiências apontam indícios de como, independentemente da sua modalidade, a prevalência da ideia de ZEIS pode ser construída para além das práticas de instrumentalização nos textos legais.

Em muitos municípios brasileiros, incluindo Curitiba, as ZEIS são incluídas nos Planos Diretores, mas há incertezas na identificação (mapeamento e delimitação de áreas) de terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, contribuindo para o não reconhecimento desses territórios. A potência das ZEIS ainda enfrenta outros desafios no caso de Curitiba: (i) a instituição de gestão que inclua a pauta da habitação como política prioritária na agenda governamental; (ii) a articulação do tecido social e mobilização das lutas coletivas, muitas vezes silenciadas pelo *city marketing* da cidade modelo.

3 Denominando a emergência habitacional em Curitiba

Embora a gestão urbana de Curitiba seja apresentada como um sucesso de continuidade de um modelo de planejamento considerado bem-sucedido, essa narrativa esconde uma “esquizofrenia do planejamento” (MIRAFTAB, 2016), levantando questões sobre os aspectos simbólicos de um discurso que historicamente negligenciou a demanda por Habitação de Interesse Social na cidade, como já apontado por autores como Albuquerque (2007) e Sánchez (2001).

de baixa renda; ZEIS 2, destinadas à regularização fundiária e urbanística de loteamentos e conjuntos habitacionais clandestinos ou irregulares ocupados por população de baixa renda; e ZEIS 3, destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas com infraestrutura e terrenos não edificadas ou subutilizados.

Polucha (2010) afirma que, em Curitiba, de fato há um espaço infraestruturado e de qualidade, porém restrito e consolidado em apenas partes da cidade, disponível a uma parcela da população. Enquanto isso, a “esquizofrenia” pode ser vista ao constatar-se que, enquanto os setores cobertos pelo “plano urbanístico de sucesso” ostentam os maiores IDHM da cidade, aproximadamente 453 ocupações urbanas encontram-se em situação de precariedade em periferias distantes (COHAPAR, 2019). Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é compreender a demanda por HIS na cidade, bem como apresentar um panorama socioespacial do município, construindo um conhecimento básico para a discussão da instrumentação da ZEIS em Curitiba.

A legislação urbanística de Curitiba define diferentes níveis de adensamento. Quanto mais próximo dos eixos estruturais – vias de circulação do sistema *Bus Rapid Transit* –, maior o incentivo ao adensamento e à verticalização, com as permissibilidades diminuindo gradativamente à medida que se afastam dos eixos, prevendo a contenção da ocupação urbana em outras áreas. De acordo com Polli, Lunelli e Gama (2019), as regiões centrais e os eixos estruturais historicamente têm sido foco de maior investimento por parte da prefeitura, com a construção de equipamentos urbanos e públicos. Para Polucha (2010), essas áreas se tornaram epicentros de valorização imobiliária, o que acarretou na elevação dos preços dos imóveis. No entanto, é importante destacar que a verticalização dessas áreas não é resultado exclusivo da legislação urbanística. Pilloto (2010) afirma que, apesar do Plano Diretor ter guiado a ocupação dessas localidades, as áreas verticalizadas estão concentradas em regiões de interesse das camadas de alta renda e do setor imobiliário.

A figura 1A exibe um mapa de calor baseado na Planta Genérica de Valores (PGV) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC, 2017), ilustrando como a prefeitura investiu na infraestrutura urbana nas áreas próximas aos eixos estruturais e nas regiões centrais, a fim de influenciar a ocupação do espaço. Essas áreas são justamente onde os preços dos imóveis são mais elevados, superando os 4.500 reais por metro quadrado, contando também com transporte coletivo eficiente, infraestrutura urbana consolidada, elevada qualidade ambiental e urbanística, bem como ampla disponibilidade de áreas verdes, como parques e bosques públicos.

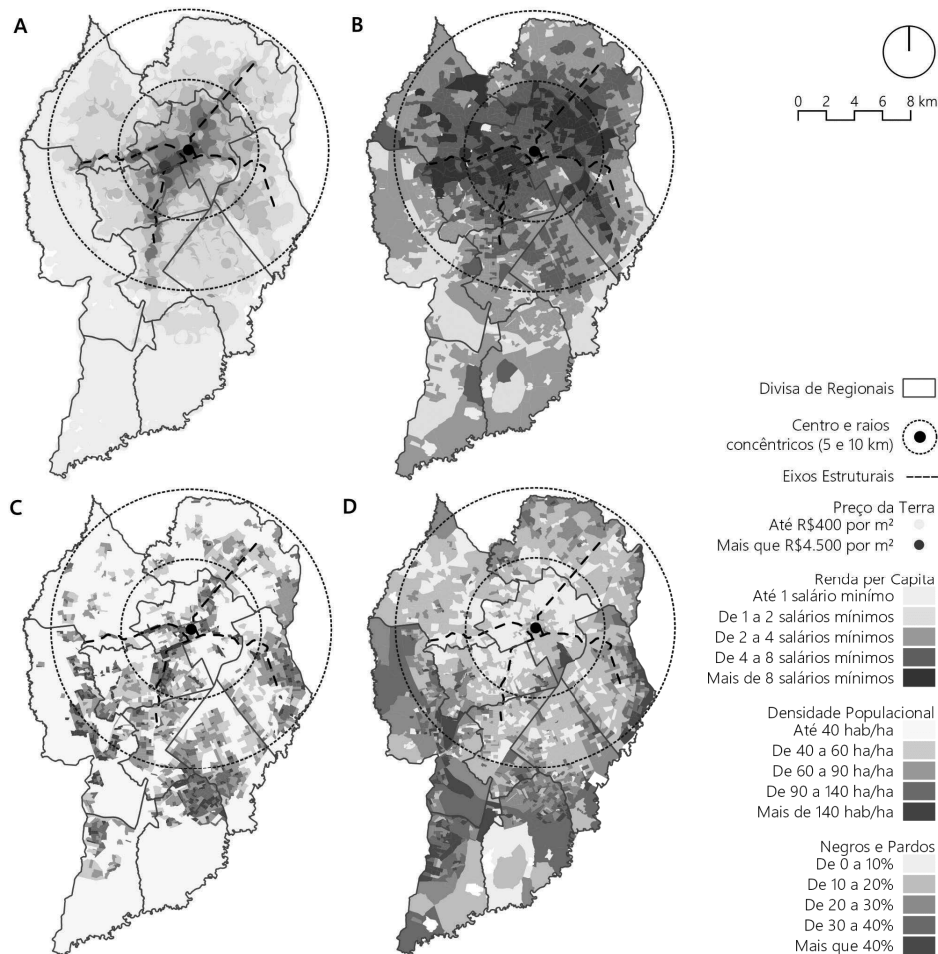
A figura 1B relaciona o acesso à “cidade modelo” (principais eixos estruturais) – valorizada e bem equipada – ao poder aquisitivo da população. As áreas mais escuras indicam a população com maior renda na cidade de Curitiba, segundo o IBGE (2010). Por outro lado, as áreas mais claras representam a população com renda mais baixa, concentradas nos terceiro, quarto e quinto anéis da cidade. A

região sul é a que apresenta as condições de renda mais precárias, enquanto as melhores condições são encontradas nas regiões centrais e nos eixos estruturais.

A figura 1C ilustra também áreas com alta concentração populacional, evidenciando a grande quantidade de habitantes nas regiões centrais da cidade e nos eixos estruturais, atingindo até 140 habitantes por hectare – consequência da política de adensamento prevista pela Lei de Zoneamento. Contudo, destaca-se também a densidade elevada em setores da parte sul e leste da cidade. Isto é, as regiões com as condições mais adversas de renda são também as áreas com a maior concentração de população, indicando camadas da sociedade mais vulneráveis socialmente, principalmente nas áreas mais afastadas dos eixos estruturais e da “cidade modelo” idealizada.

A figura 1D aponta a importância de incluir a análise étnico-racial ao estudar a segregação socioespacial no Brasil, já que negar a existência do racismo e tratar as desigualdades apenas como resultado de questões socioeconômicas é parte do mito da democracia racial (OLIVEIRA, 2017). A concentração de negros e pardos nas regiões periféricas, somada à precariedade habitacional, dificuldade de acesso à cidade e baixos salários, explicita elementos da segregação socioespacial existente nesses territórios periféricos.

Figura 1 – Retrato socioespacial de Curitiba: preço da terra, renda *per capita*, densidade populacional e concentração de negros e pardos



Fonte: Os autores (2023), com base em IPPUC (2019) e IBGE (2010).

Em suma, a legislação urbanística de Curitiba incentiva o adensamento nas regiões centrais e nos eixos estruturais, o que resulta em maior valorização imobiliária e concentração de infraestrutura urbana. Entretanto, essas áreas também concentram a população de maior renda, indicando uma divisão socioespacial na cidade. Sabe-se que o surgimento de espaços informais de moradia (NUNES DA SILVA, 2012) seguiu o padrão de outras cidades brasileiras a partir dos anos 1970 e intensificou-se na década de 1980, com a expansão urbana para a periferia. Segundo Albuquerque (2007), o primeiro registro oficial na cidade data de 1971,

mas há relatos de sua existência desde as décadas de 1940 e 1950, com o ápice do crescimento na década de 1980.

Em relação às ocupações urbanas, há diversas fontes que apresentam dados de maneiras distintas, variando dependendo do estudo, da localização e do método. A figura 2 apresenta as fontes utilizadas neste trabalho: (i) aglomerados subnormais (IBGE, 2020); (ii) ocupações irregulares (IPPUC, 2010); e (iii) espaços informais de moradia (NUNES DA SILVA, 2012). Embora tenham definições semelhantes, as metodologias apresentam diferenças quanto ao critério de seleção das áreas, especialmente em relação ao número de residências.⁶

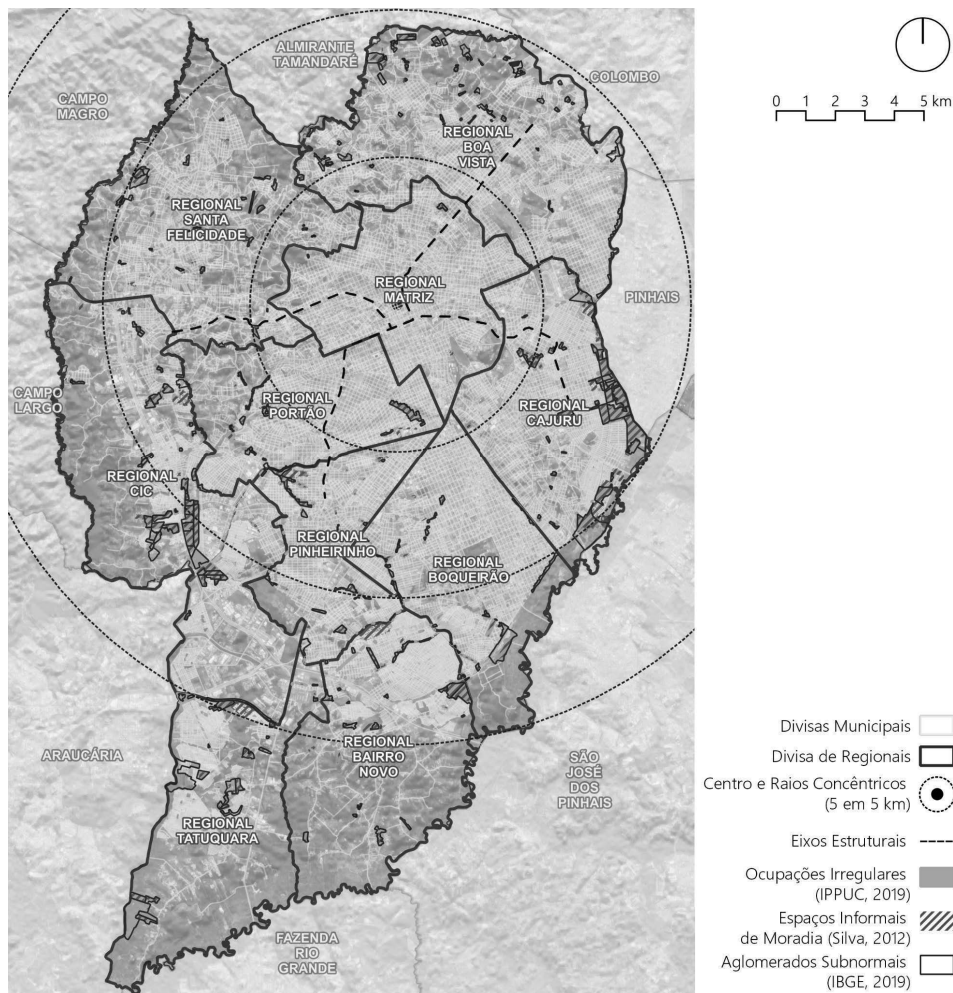
Nunes da Silva (2012) apresentou contribuições relevantes à discussão da temática da habitação social. Em sua tese, a autora tipificou as ocupações em (i) loteamentos irregulares, (ii) loteamentos clandestinos e (iii) favelas, conceituando-os como “espaços informais de moradia” e espacializando-os com base em informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba (CURITIBA, 2007). Em 2005, eram 59.064 domicílios em espaços informais de moradia⁷ (figura 2).

Ademais, para além da localização e do processo de produção das ocupações em Curitiba, no município há uma fila de espera de mais de 38 mil famílias inscritas para moradia com renda média de até três salários mínimos junto à COHAB-CT (COHAPAR, 2019). Não menos importante, movimentos sociais por moradia estimam que o número de famílias no município sem uma habitação adequada ultrapasse a casa dos 80 mil (O MITO..., 2018).

⁶ O IBGE demarca aglomerados subnormais apenas com mais de 51 domicílios, enquanto a COHAPAR considera assentamentos precários com, no mínimo, 10 domicílios contíguos e condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Em 2019, o IBGE apontou 43.525 domicílios em aglomerados subnormais em Curitiba, enquanto a COHAPAR identificou 42.990 domicílios em assentamentos precários. Os dados de Assentamentos Precários (COHAPAR, 2019) não foram incluídos na figura 2 porque não são disponibilizados de forma aberta, embora sejam espacializados. Já o IPPUC e a COHAB-CT utilizam o termo “ocupações irregulares”, sem especificação quantitativa, tendo registrado 62.067 domicílios em 2005.

⁷ Segundo Nunes da Silva (2012, p. 119), “consideram-se espaços informais de moradia todas as tipologias derivadas de um processo de produção do espaço urbano que se realiza a revelia das normas urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades habitacionais de seus residentes”.

Figura 2 — Ocupações irregulares, espaços informais de moradia e aglomerados subnormais em Curitiba



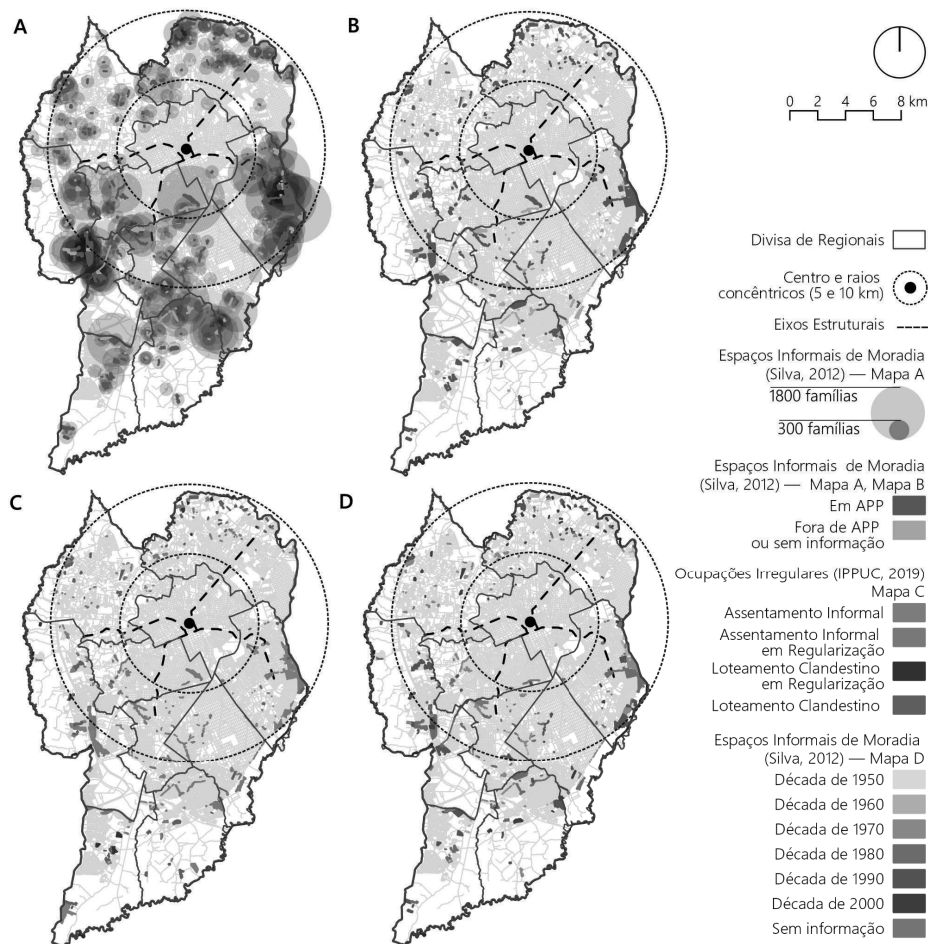
Fonte: Os autores (2023), com base em IBGE (2019), IPPUC (2019) e Nunes da Silva (2012).

Os dados de Nunes da Silva (2012) apontam que os “espaços informais de moradia” mais populosos em Curitiba estão concentrados nas regionais Cajuru e na Cidade Industrial de Curitiba, onde se enxergam polígonos com mais de 1.500 famílias, em contraste às ocupações dispersas na região Boa Vista, por exemplo, em que o número de famílias não ultrapassa os 250 por área (figura 3A). Ainda, a maior parte das áreas informais de moradia em Curitiba (63,22%) está localizada em Áreas de Proteção Permanente (APPs) e é vulnerável a inundações, concentradas nas regiões leste e sul da cidade (figura 3B). Ressalta-se que há também

um grande número de ocupações na região oeste da cidade, na área da APA do Passaúna, que é uma importante fonte de abastecimento para Curitiba e RMC.

Já para o IPPUC (2019), as tipologias de “ocupações irregulares” em Curitiba incluem assentamentos espontâneos informais e loteamentos clandestinos, com distribuição homogênea no território (figura 3C). A tendência de concentração de loteamentos clandestinos é na região norte da cidade, enquanto a maioria dos assentamentos espontâneos está concentrada no terceiro raio a partir do centro. Ainda, a figura 3D apresenta a evolução dos espaços informais de moradia ao longo das décadas, de acordo com Nunes da Silva (2012). É notável que as áreas informais datadas na década de 1950 estão predominantemente localizadas no primeiro anel e também em bairros como Cabral, Cajuru e Parolin. Ao longo dos anos, houve uma tendência de ocupação dos demais anéis da cidade e o afastamento do centro para as áreas periféricas.

Figura 3 — Espaços informais de moradia por número de famílias; em áreas de APP e por ano de surgimento, segundo Nunes da Silva (2012), e ocupações irregulares por categoria, segundo o IPPUC (2019)



Fonte: Os autores (2023), com base IPPUC (2019) e Nunes da Silva (2012).

4 Curitiba não tem ZEIS: compreendendo a instrumentalização dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social em Curitiba

Albuquerque (2007), Polucha e Nascimento Neto (2019) e Nunes da Silva *et al.* (2022) destacam que a política habitacional de Curitiba historicamente esteve atrelada ao desenvolvimento dos programas a nível nacional. A origem dos instrumentos correlatos às ZEIS no município remonta ao Programa Habitacional da Cidade

Industrial de Curitiba (CIC), que teve início em 1975. Para viabilizar o programa, houve alterações no zoneamento da CIC para permitir habitações unifamiliares e coletivas, criando, primeiro, a Zona Especial Habitacional (ZEH) e, posteriormente, os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019).

Os SEHIS foram criados em 1980 com o propósito de aproveitar áreas desocupadas para produção de habitação social. Segundo o decreto, a criação desses núcleos habitacionais ficava a critério da COHAB-CT, e as áreas designadas para implantação de habitações pela companhia eram automaticamente transformadas em SEHIS. A partir daí, a COHAB iniciou a demarcação dos SEHIS para implementar a política habitacional na cidade (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019).

Na década de 1980, a produção de lotes urbanizados em SEHIS e a atuação em processos de regularização fundiária se tornaram mais incisivos em Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007). Na década seguinte, a prefeitura adotou a flexibilização de parâmetros urbanísticos para ocupações, utilizando os SEHIS para aprimorar o processo de regularização fundiária – até então, o instrumento demarcava áreas para produção de HIS (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019). No entanto, o objetivo dos SEHIS era estabelecer um compromisso com a regularização fundiária, o que não aconteceu, já que as ocupações que ainda não estavam sob a atuação da COHAB-CT não foram necessariamente reconhecidas como SEHIS (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019).

Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019), a política urbana em Curitiba para a década de 2000 também não trouxe rupturas. O SEHIS foi alterado pela aprovação do novo Plano Diretor de 2015, que definiu o instrumento 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.

De acordo com Polucha e Nascimento Neto (2019), apesar da criação das SEHIS, o Plano Diretor não exigia a produção de habitações de interesse social, mas, sim, a flexibilização dos parâmetros de ocupação do solo. Além disso, foi promulgado um decreto complementar ao novo zoneamento que definiu as áreas destinadas à implantação de novos núcleos habitacionais de interesse social como SEHIS, estabelecendo parâmetros urbanísticos específicos para essas áreas. Como resultado, os SEHIS adquiriram uma “característica dupla” como instrumento e zona, permitindo a continuidade da transformação automática de áreas de atuação da COHAB em SEHIS, com parâmetros urbanísticos mais acessíveis (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019, p. 14).

Nos anos seguintes, o Ministério das Cidades passou a exigir que as ocupações que abrigariam obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) fossem demarcadas como ZEIS para ajudar nas ações de regularização fundiária. Nesse sentido, em Curitiba, apenas duas ZEIS foram criadas, em 2007, com o intuito de atender às demandas do PAC (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019). Em outras palavras, a utilização pontual das ZEIS em Curitiba foi meramente uma resposta burocrática às exigências externas, já que, na prática, a prefeitura continuou a utilizar o SEHIS.

A revisão do Plano Diretor de Curitiba em 2015 marcou uma nova postura do Poder Executivo municipal em relação à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Com relação ao SEHIS, a lei passou a considerá-lo um instrumento voltado ao cumprimento da função social da propriedade, reservando a área demarcada para a produção de HIS com regras específicas de uso e ocupação do solo. Embora a definição não tenha representado uma mudança significativa em relação à forma como o SEHIS vinha sendo utilizado historicamente no município, o artigo 82 atribuiu ao instrumento uma maior responsabilidade, dividindo-o em três categorias: SEHIS de regularização fundiária, SEHIS de vazios (demarcado em imóveis públicos ou privados com infraestrutura urbana, visando à implantação de empreendimentos de interesse social) e o SEHIS de produção (destinado a áreas ocupadas por empreendimentos de interesse social).

Apesar da aprovação da revisão do Plano Diretor Municipal, a lei ainda precisava de regulamentação para que seus instrumentos fossem implementados. A sanção da lei abriu espaço para discussões mais detalhadas nas leis complementares e planos setoriais. A administração municipal percebeu a necessidade de um aprofundamento da análise não apenas dos instrumentos, mas também do zoneamento urbano. O primeiro desdobramento, então, da revisão do Plano Diretor de Curitiba foi a discussão da Lei do Zoneamento, em 2016. Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019, p. 17), na lei, “a demarcação referente ao SEHIS de Regularização Fundiária era abrangente, incluindo grande parte dos assentamentos irregulares da cidade”, enquanto a demarcação do SEHIS de vazios urbanos incluía apenas sete áreas, sendo a maioria de propriedade da COHAB-CT.

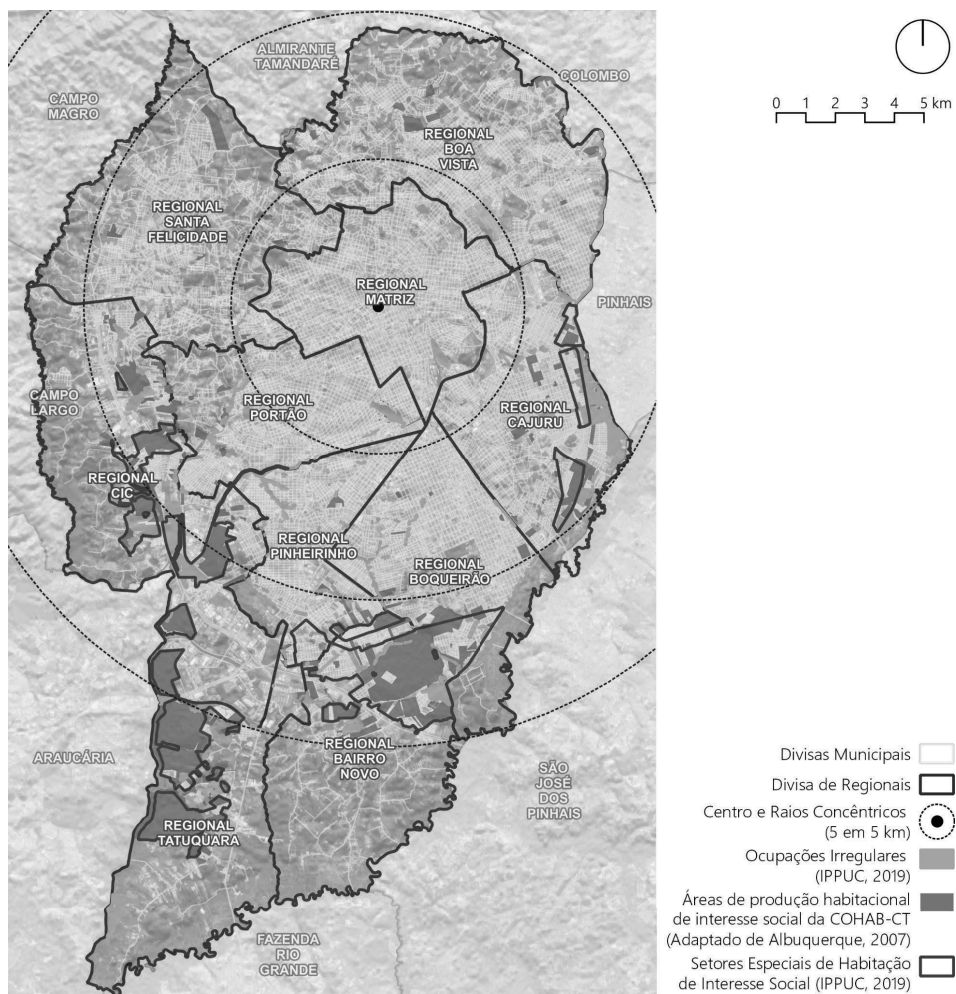
No mandato de Fruet, a revisão do Projeto de Lei de Zoneamento não foi aprovada e acabou sendo revisada na gestão seguinte. Essa mudança foi influenciada pelo setor imobiliário, que se opôs ao projeto anterior e criou um grupo de pressão para a revisão da Lei de Zoneamento. Neste contexto, constata-se que o novo Projeto de Lei de Zoneamento de Curitiba (CURITIBA, 2019) apresentou poucas alterações em relação à legislação anterior, de 2000, apesar dos esforços contidos no Plano Diretor de 2015. É relevante destacar que a definição do SEHIS nesse novo zoneamento não trouxe inovações significativas. As concepções de

SEHIS de regularização fundiária e de vazios, previstas na revisão do Plano Diretor, não foram incorporadas.

Ainda, foi previsto o mesmo dispositivo que prevê a transformação automática de uma área de atuação da COHAB-CT em SEHIS. De acordo com Polucha e Nascimento Neto (2019), essa lógica de transformação automática mostra a fragilidade do conceito de SEHIS e revela um grau de discricionariedade do poder público. Ademais, os SEHIS são demarcados no território sem distinção, ou seja, todos recebem os mesmos parâmetros de uso e ocupação do solo, o que pode não ser adequado para as diferentes realidades e necessidades das ocupações e vazios urbanos a serem regularizados ou transformados em empreendimentos de interesse social.

A figura 4 mostra que a maioria dos SEHIS está localizada nas periferias da cidade, a partir do segundo anel, nas mesmas áreas de precariedade habitacional apontadas nas figuras 1, 2 e 3. No entanto, é importante destacar que nem todas as ocupações urbanas são demarcadas como SEHIS. Isso pode resultar no reconhecimento dessas pelo poder público, negando os direitos de cidadania da população local e contribuindo para o estigma socialmente atribuído às ocupações urbanas. Além disso, algumas áreas da cidade marcadas como SEHIS não correspondem a territórios vulneráveis ou áreas de atuação da COHAB-CT, o que reforça a ideia de que o setor foi criado apenas para flexibilizar o zoneamento.

Figura 4 – Localização dos SEHIS, ocupações e áreas de produção habitacional de interesse social em Curitiba



Fonte: Os autores (2023), com base em IPPUC (2019) e adaptado de Albuquerque (2007).

Apesar da previsão no Plano Diretor, os terrenos vazios e imóveis subutilizados com potencial habitacional não foram identificados como SEHIS, o que evidencia a falta de vontade política em integrar os assentamentos precários na cidade. A abordagem da prefeitura em regulamentar os instrumentos por decretos (“por etapas”) contribui para flexibilizar o (re)direcionamento político da lei. No caso de Curitiba, ocorreram uma simplificação do plano e a perda dos sentidos inicialmente propostos.

A partir da análise da utilização do SEHIS em Curitiba, observando a correlação entre a institucionalização do instrumento e o atendimento da demanda habitacional, tem-se que, apesar da definição do SEHIS no Plano Diretor Municipal como instrumento voltado ao cumprimento da função social da propriedade, a implementação efetiva e abrangente não foi alcançada. Assim, é necessária uma contraproposta que incorpore os diversos sentidos das ZEIS e estabeleça diretrizes que ampliem as noções existentes e o seu alcance social. O próximo tópico identifica as potencialidades ainda não exploradas desse instrumento em Curitiba. Serão analisados aspectos legais, territoriais e sociais a fim de identificar oportunidades de aprimoramento para transformar as ZEIS em efetivo de mobilização e de promoção do direito à moradia adequada.

5 Sonhando futuros (im)possíveis

Para além de um instrumento técnico com limitada efetividade dentro do planejamento institucional, entende-se que as ZEISs podem se constituir enquanto uma plataforma de articulação das lutas populares em torno de questões comuns dos territórios periféricos, num devir futuro. Toma-se a liberdade de prospectar algumas ideias preliminares, reconhecendo as potencialidades evidenciadas na revisão da literatura:

- (i) a regulamentação e a demarcação das (ZEIS) no território. Nesse processo, deve-se considerar a diversidade socioespacial da cidade e propor soluções que atendam às necessidades das diferentes áreas. Além disso, é necessário articular as ZEIS com outros instrumentos para garantir uma regularização fundiária e urbanística plena,⁸ combatendo a especulação imobiliária;
- (ii) promover a inclusão de ZEIS em áreas valorizadas e bem localizadas, promovendo uma ruptura com os processos de segregação socioespacial e gentrificação. Essa viabilização pode ser uma ferramenta poderosa para promover a mistura social e criar bairros inclusivos e diversificados que atendam os grupos socioeconômicos, integrando as políticas de habitação e planejamento urbano;
- (iii) articular as ZEIS às lutas populares, reforçando o instrumento como uma plataforma mobilizadora de direitos e destacando a importância do cumprimento da função social da propriedade. Sanches *et al.* (2021) discutem como os conflitos urbanos em Curitiba e na Região Metropolitana expressam as contradições e limites das políticas públicas, e

⁸ Regularização fundiária plena é aquela que garante ao menos três vieses de intervenção: dominial-registral, urbanístico e socioambiental.

como os protestos por moradia mostram a importância de reconhecer a diversidade de vozes na cidade. Nota-se que a pauta pela moradia volta-se para a disputa pela terra e pelo direito de permanência no local, resistindo a atitudes repressivas. Nesse sentido, resgatar a ZEIS como plataforma mobilizadora pode ser uma estratégia para fazer com que as ocupações urbanas e grupos se reconheçam e se mobilizem em suas lutas cotidianas comuns;

- (iv) articular ZEIS com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade a fim de garantir direitos possessórios, limitar a ação especulativa e promover mistura social. Para tanto, é possível utilizar mecanismos já previstos no Plano Diretor de Curitiba, mas ainda não regulamentados, como o PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo e a Cota de Solidariedade.

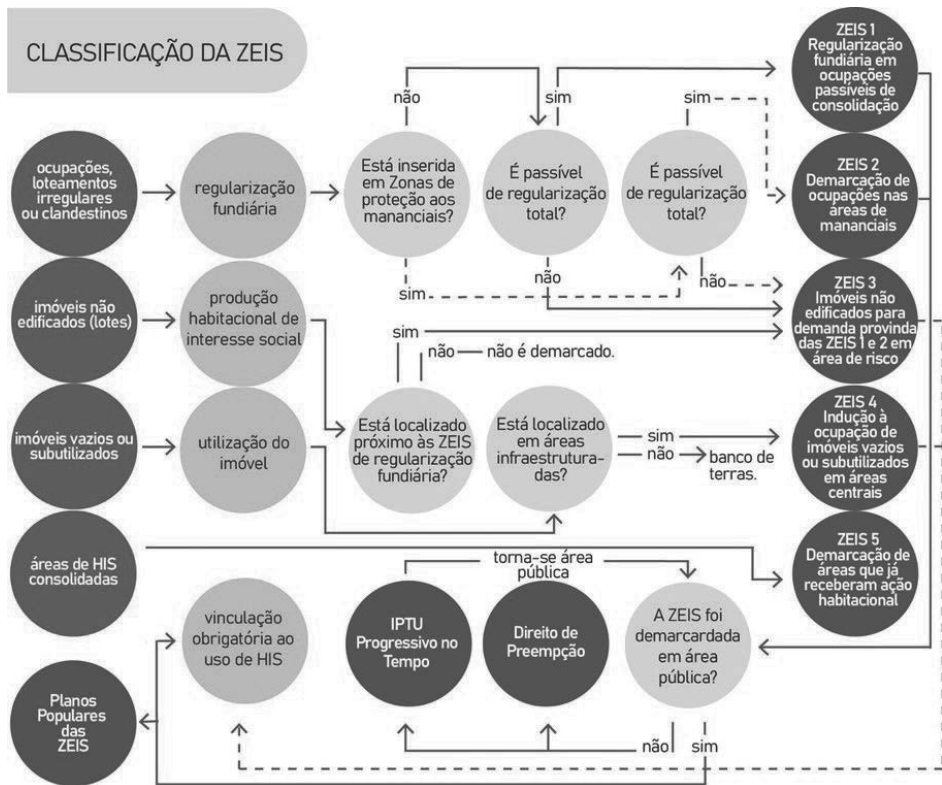
Para o caso de Curitiba, foram estabelecidos critérios técnicos para classificar as ZEIS, incluindo sua localização na cidade, tipo de ocupação e fragilidade ambiental. Os anéis de centralidade, projetos urbanos específicos e a consolidação da área são considerados na avaliação da localização. As ocupações, os imóveis não edificados, os vazios urbanos e edificações subutilizadas são considerados na classificação do tipo de ocupação. Dessa forma, propõem-se:

- (i) ZEIS 1 – áreas de ocupação urbana (assentamentos informais e loteamentos clandestinos, segundo o IPPUC) passíveis de consolidação, fora das áreas de proteção aos mananciais, com o objetivo de implantação de regularização fundiária plena de interesse social;
- (ii) ZEIS 2 – áreas a serem demarcadas em todas as ocupações urbanas (assentamentos informais e loteamentos clandestinos, segundo o IPPUC) nas áreas de mananciais, com o objetivo de elaboração do plano de urbanização específico ou com a definição das áreas de risco e de preservação permanente;
- (iii) ZEIS 3 – áreas a serem demarcadas em lotes públicos ou privados, não edificados e adequados à urbanização, situados próximos das ZEIS 1 e 2, com o objetivo principal de produção de empreendimentos de HIS para possíveis reassentamentos provindos da regularização das ZEIS 1 e 2;
- (iv) ZEIS 4 – áreas a serem demarcadas em imóveis públicos ou privados, vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, especialmente na região central, com o objetivo de produção de empreendimentos de HIS ou criação de estoque de terras para a mesma função;

- (v) ZEIS 5 – áreas em áreas previamente caracterizadas como ZEIS 1, 2, 3 e 4 que finalizaram seus processos de implantação e licenciamento ou regularização, bem como as áreas que receberam ação habitacional da COHAB-CT.

O fluxograma apresentado na figura 5 foi um elemento crucial para a classificação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município. Sua estrutura proporcionou um roteiro sistemático para a avaliação dos critérios adotados e a demarcação das áreas.

Figura 5 — Fluxograma da classificação da ZEIS



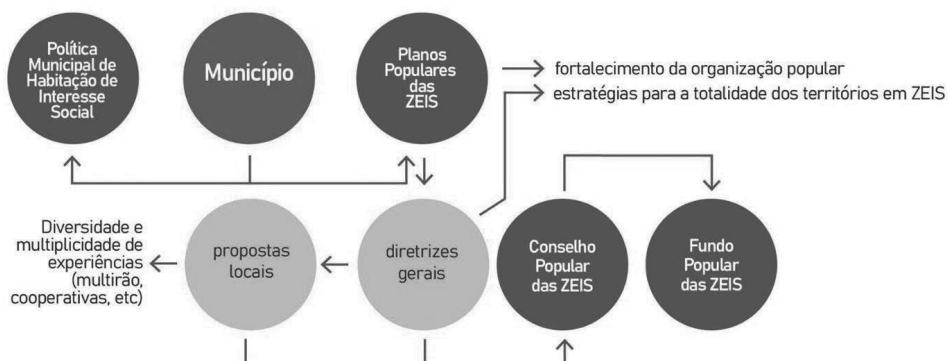
Fonte: Os autores (2023).

Propõe-se que cada área de ZEIS tenha seu próprio Plano Popular, construído de maneira autônoma e democrática, visando atender às demandas e especificidades locais de cada território. Contudo, a demarcação das ZEIS pode facilitar a

articulação entre territórios similares, reconhecendo suas semelhanças e possibilitando a troca de experiências e soluções.⁹

A troca de experiências, conhecimentos e recursos entre as áreas ocupadas por ZEIS pode gerar soluções criativas aos imensos desafios cotidianos. O planejamento deve considerar a diversidade de experiências e soluções, incluindo a possibilidade de soluções de gestão coletiva. É importante que a implementação seja coordenada por um conselho gestor composto por moradores locais e financiada por um fundo popular das ZEIS, o que aumentaria a efetividade da proposta e atenderia às necessidades da comunidade (figura 6).

Figura 6 — Fluxograma dos planos populares das ZEIS



Fonte: Os autores (2023).

Por fim, fez-se uma simulação preliminar a partir do caso de Curitiba.¹⁰ A figura 7 espacializa a demarcação das diferentes tipologias de ZEIS propostas para Curitiba. A delimitação das ZEIS foi realizada por meio de um modelo em GIS que levou em consideração a estimativa do déficit habitacional da cidade conforme disposto no item 3 deste trabalho (80 mil domicílios), com o objetivo de atender à demanda por moradia.

A delimitação da ZEIS 1 em ocupações consolidáveis, em um cenário utópico, poderia atender a cerca de 21% do déficit habitacional de Curitiba ou, aproximadamente, 16 mil famílias. As ZEIS 2 foram delimitadas em áreas ocupadas na Área

⁹ Em Curitiba, é possível observar que diversas ocupações estão em situação de incerteza quanto à sua permanência e muitas delas possuem atores sociais em comum. Um exemplo disso é a atuação de ONGs, vereadores, defensoria pública, Ministério Público e universidades nas ocupações da CIC, após um incêndio criminoso na área que impulsionou a mobilização popular para que as pessoas permanecessem no local, conforme destacado por Sanches (2021). Situações semelhantes também podem ser vistas em outras ocupações do Município, como no Caximba, apontadas pelo LAHURB-UFPR (2020).

¹⁰ Para mais informações, consultar o trabalho final de graduação de Alessandro Lunelli de Paula, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (DE PAULA, 2021).

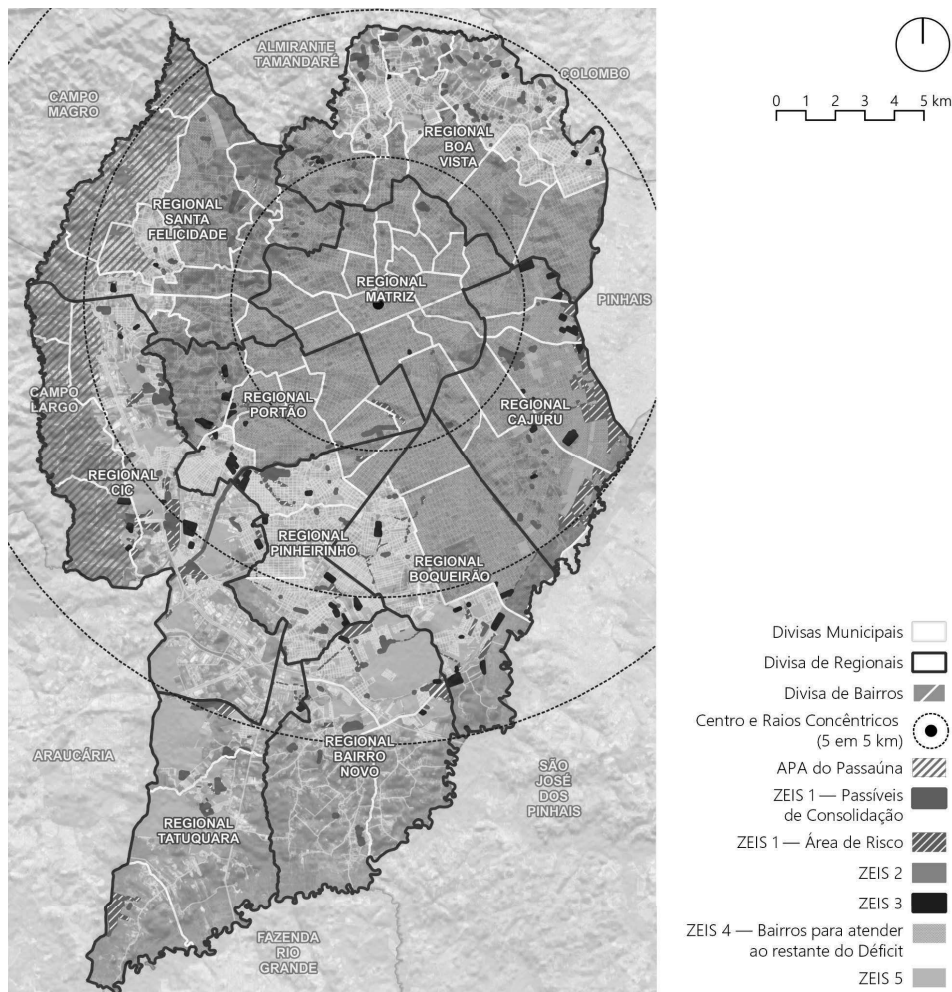
de Proteção Ambiental (APA) do Passaúna, todas passíveis de consolidação, seja porque não estavam em áreas de risco, seja porque a ocupação era permitida pelo zoneamento da APA. A delimitação da ZEIS 2 poderia atender a cerca de 16% do déficit habitacional ou, aproximadamente, 12 mil famílias. As ZEIS 3 foram delimitadas em lotes não edificadas, com o objetivo de fornecer apoio às ZEIS 1 em áreas de risco, onde a consolidação não é possível. Portanto, foram delimitadas próximas a essas áreas. Idealmente, a delimitação da ZEIS 3 poderia atender a cerca de 30 mil famílias localizadas na ZEIS 1, que não poderiam ser consolidadas, ou cerca de 39% do déficit habitacional.

Não foi delimitado nenhum polígono no mapa para a ZEIS 4. Por decisão do município, os vazios urbanos não são divulgados para “evitar ocupações”. Portanto, foram utilizados dados do IBGE (2010) de imóveis ociosos para estimar a delimitação de imóveis vazios e subutilizados em Curitiba. Propõe-se a delimitação de aproximadamente 30 mil dos 47 mil imóveis ociosos em Curitiba, o que seria suficiente para resolver os 24% restantes do déficit habitacional que não foram atendidos pelas outras categorias de ZEIS.¹¹ Estão representados com hachura na figura 7 os bairros nos quais essa demarcação seria suficiente, sob critérios de centralidade e disponibilidade de infraestrutura.

Foram demarcadas as ZEIS 5 em áreas que já passaram por intervenção habitacional de interesse social em Curitiba. Essas áreas se concentram em lugares onde várias camadas de precariedade se sobrepõem. Mesmo depois de consolidadas, muitas demandas permanecem, como a titulação da terra – ocupações já foram regularizadas do ponto de vista urbanístico, mas não fundiário. Propõe-se que as ZEIS 5 tenham prioridade de acesso às políticas públicas. Para que se diferencie do zoneamento, propõe-se que a “SEHIS zona”, como disposta atualmente, mude sua nomenclatura para Zona Residencial 5 para que haja possibilidade de sobreposição do “ZEIS instrumento” nessas localidades.

¹¹ Segundo o IBGE (2010), Curitiba possui aproximadamente 47 mil imóveis desocupados, um número significativo para uma cidade com uma demanda habitacional tão grande. O bairro Centro, por si só, por exemplo, abriga 3.127 desses imóveis, o que representa aproximadamente 13% do total do bairro. Para atender à proposta, foram demarcados 49 bairros, em 7 das 10 regionais de Curitiba. Essa iniciativa busca contribuir para o enfrentamento da questão habitacional na cidade, uma vez que a identificação de imóveis desocupados pode servir como alternativa para a oferta de HIS em locais bem localizados e que já possuem infraestrutura e serviços.

Figura 7 – Demarcação proposta para as ZEIS em Curitiba



Fonte: Os autores (2023).

6 Considerações finais

Ao longo deste trabalho, buscou-se refletir como criar alternativas que ultrapassem a forma tradicional e burocratizada de trabalhar as políticas habitacionais. Historicamente, a ação habitacional de Curitiba, por meio da COHAB-CT, deslocou grupos sociais para a periferia. Além das tentativas de lote urbanizado, as demais políticas de habitação implementadas foram executadas de forma “tradicional” pela COHAB-CT, o que resultou no deslocamento de grande parte da habitação social para a Zona Sul da cidade e para os territórios periféricos. Ainda, tem-se que as

ocupações urbanas estão localizadas nas fronteiras com a região metropolitana, nas beiras de rios e em áreas de risco. Assim, a disputa pela terra e direito de permanência no local tornou-se um tema importante e recorrente, conforme colocam Sanches *et al.* (2021), em um contexto de retrocessos em políticas sociais e habitacionais.

É importante notar que Curitiba não possui uma Secretaria Municipal de Habitação, tornando essa política setorial secundária na pauta da agenda pública. Como foi apresentado, a própria instrumentalização do SEHIS em Curitiba, historicamente, tem sido utilizada apenas para a produção de áreas destinadas à construção de moradias pela COHAB-CT, sem prever outras modalidades, como a regularização fundiária. Embora previsto em diversas modalidades no último Plano Diretor, o SEHIS não foi regulamentado e continua demarcado no território com parâmetros de uso e ocupação bem definidos, não se aproximando dos objetivos norteadores das ZEIS.

As políticas habitacionais em Curitiba não vivenciaram experiências semelhantes aos mutirões autogestionários, a despeito do Programa de Construção por Mutirão e Autogestão, promovido pela Prefeitura de São Paulo na gestão Erundina (1989 a 1992), ou experiências como as Cooperativas Habitacionais de Ajuda-Mútua Uruguaias. Para avançar na luta pela moradia digna, é fundamental criar estratégias como essas para que a gestão dos projetos e dos recursos seja feita com mais autonomia, a partir da mobilização dos moradores e das entidades em prol dos seus próprios empreendimentos habitacionais. O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, por exemplo, foi uma tentativa nesse sentido, mas esbarrou na burocracia estatal, não tendo avançado em termos de experiências autogestionárias, comprometendo os resultados das políticas e deslegitimando as ações populares. O grande desafio é criar estratégias que não engessam as ações, mas que as legitimem e deem visibilidade à vontade popular.

No âmbito estatal, constatou-se que as experiências bem-sucedidas de implementação das ZEIS foram aquelas que adotaram uma ampla variedade de modalidades, levando em conta suas particularidades e limitações individuais. Além disso, essas experiências também articularam simultaneamente diversos instrumentos urbanísticos e tributários para regular o preço da terra e garantir o acesso das camadas mais pobres à Habitação de Interesse Social (HIS). A articulação no nível governamental e a continuidade dos projetos políticos também se mostraram fatores determinantes para o pleno funcionamento do instrumento.

Em contraponto ao Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o Plano Popular das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), construído a partir do olhar do morador e dos desafios comuns, pode ser uma estratégia para fortalecer

a resistência e organização dos territórios populares ocupados, de forma unificada e integrada.

No âmbito da articulação social, as ZEIS têm sido vistas como uma “plataforma de engajamento” em torno de lutas comuns, que têm a potência de mobilizar e unificar diferentes visões em torno de questões urbanas comuns para conflitos complexos e contraditórios. O plano popular, enquanto espaço de reflexão, representa um espaço de diálogo e de construção coletiva de alternativas, que podem fortalecer a organização e o poder popular.

Num cenário de ampliação das trocas socioestatais e interação com atores políticos, são comuns diferentes níveis de participação nesses processos, com maior ou menor autonomia. É nesse contexto que as insurgências urbanas e novos ativismos na luta pela moradia se tornam essenciais para, por meio da criatividade, quebrar resistências e encontrar as brechas das mudanças. As lutas sociais são fundamentais para garantir a orientação política dos instrumentos, aproximando-se do cotidiano e das estratégias de negociação contra ou a favor do Estado. Sem a mobilização popular, esses instrumentos se tornam vazios em sua potência. É nesse sentido que se fortalece a ideia das ZEIS como uma plataforma mobilizadora de direitos e de organização popular.

The experience of ZEIS in Curitiba: a platform for rights?

Abstract: The Special Zones of Social Interest (ZEIS) emerged as part of the struggle for the right to the city and housing in the 1980s, and became important instruments of land policy. However, they have fulfilled their objectives in a limited way, contributing only partially to the democratization of access to urbanized land and the guarantee of its ownership, with difficulties in combating property value increase. In Curitiba, historically, social housing actions have displaced social groups to the periphery, and even in situations of housing emergency, the city does not have ZEIS, only an analogous instrument called Special Sector of Social Interest Housing (SEHIS), which does not incorporate the original concepts of ZEIS. In contrast, recent experiences with ZEIS have brought important reflections on the plurality of urban spaces and organization to strengthen various popular occupations, using ZEIS as a “platform for engagement” in an attempt to mobilize diverse actors around common urban issues. The objective of this article is to analyze the experience of using SEHIS in Curitiba, presenting a counterproposal that incorporates the multiple meanings of ZEIS, based on guidelines that allow the expansion of existing notions, prioritizing popular organization and desires as central to the advancement of the right to the city in these territories.

Keywords: Special Zones of Social Interest. Special Sector of Social Interest Housing. Curitiba. Social housing. Social mobilization.

Referências

- ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da cidade-modelo*. 157f. Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2007.
- BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 263p. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário oficial. Brasília, DF. 2001. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). *PEHIS-PR Conceitos e Orientações*. 2016. Disponível em: <http://www.cohapar.pr.gov.br/PEHIS-PR-Conceitos-e-Orientacoes>. Acesso em: 15 maio 2020.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202228pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7031>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- FREITAS, Clarissa Sampaio; ARAÚJO, Rogério da Costa; LIMA, Mariana Quezado Costa; SILVA, Emília Stefany de Souza; FROTA, Naggila Taissa Silva; ALVES, Michaela Farias. 2019. *Plano Popular da Zeis Bom Jardim*. Fortaleza: Imprensa Universitária UFC. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010*. Rio de Janeiro, RJ. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 mar. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Aglomerados Subnormais 2019 - Resultados Preliminares*. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 15 maio 2020.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). *Dados Geográficos: Ocupação Irregular - (agosto/2019)*. 2019. Disponível em: <https://ippuc.org.br/geodownloads/geo.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E URBANISMO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (LAHURB-UFPR). *Plano de Desenvolvimento Urbano Comunitário para o Bairro Caximba*: Projeto de Extensão 2018-2019. Curitiba, 2020. Disponível em: https://hotsite.mppr.mp.br/arquivos/File/CPEAP/Caximba/Caderno_PDUC.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira *et al.* O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12_lima. Acesso em: 11 mar. 2023.
- MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano – Insurgency, planning and the prospect of a humane urbanism. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 363, 2016. DOI: 10.22296/2317-1529.2016v18n3p363. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- NUNES DA SILVA, Madianita. *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba*. Tese. Doutorado em Geografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR, 2012.

NUNES DA SILVA, Madianita *et al.* *Direito à Cidade e Habitação*: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba. Relatório de pesquisa. Curitiba, 2022.

MOURAD, Laila Nazem. Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, MG: Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o Mito da Cidade Modelo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

O MITO da “cidade modelo”: Abordando a luta do MTST, vídeo documental discute a questão habitacional em Curitiba. 2018. Movimento dos Trabalhadores sem Teto. Disponível em: <https://mtst.org/mtst/o-mito-da-cidade-modelo-abordando-a-luta-do-mtst-video-documental-discute-a-questao-habitacional-em-curitiba/>. Acesso em: 08 jul. 2020.

POLLI, Simone Aparecida; LUNELLI, Alessandro; GAMA, Carolina. O fechamento de equipamentos públicos como uma camada de segregação socioespacial em Curitiba. *Revista Indisciplinar*, v. 5, p. 109-129. Belo Horizonte, MG, 2019.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. *Ecoville: construindo uma cidade para poucos*. 166p. Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

POLUCHA, Ricardo Serraglio; NASCIMENTO NETO, Paulo. ZEIS X SEHIS - Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Natal, RN, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no Art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Diário Oficial, Curitiba, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Lei nº 15.511, de 10 de outubro de 2019*. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Diário Oficial, Curitiba, PR.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Balanco de 5 anos do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

ROLNIK, Raquel. Zonas de Especial Interesse Social. *Revista Pólis*, n. 29, São Paulo SP, 1998. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas/F22%-20ZEIS.htm>. Acesso em: 23 mar. 2020.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. 2013. Quito, Equador.

SANCHES, Aline. *Entre a indeterminação da vida e o direito à cidade na periferia*: estudo de ações coletivas nas ocupações da CIC. 2021. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. São Paulo. Tese. Doutorado em Ciências: Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2001.

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade*: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2013.

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

LUNELLI, Alessandro; POLLI, Simone Aparecida. A experiência das ZEIS em Curitiba: plataforma de direitos?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 357-385, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART14
