

CONTRIBUIÇÃO À REVISÃO DO ZONEAMENTO EM CURITIBA: ZEIS e a oferta de terras para habitação de interesse social no Município

*Guilherme Dalazuana
Janaína Filippetto
Líbina da Silva Rocha
Mariana Marques Auler*

PLANEJAMENTO URBANO, ZONEAMENTO E QUESTÃO HABITACIONAL

Após a revisão de seu Plano Diretor (Lei 14.771/2015), Curitiba passa agora pela **revisão da legislação do zoneamento**. Apesar dessa última receber menos atenção, tanto na observação do procedimento participativo, quanto por parte da cobertura das mídias oficiais e jornais locais, suas implicações são, em verdade, muito mais concretas e imediatas que grande parte das disposições do Plano Diretor, que em Curitiba é marcado pelo tom genérico, sem vinculações orçamentárias ou prazos.

Passada a etapa do Plano Diretor, em que foram estabelecidas diversas diretrizes e a aplicação de instrumentos que visam ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade e justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, o principal desafio na revisão do zoneamento é operacionalizar tais diretrizes e instrumentos.

As Leis de Uso e Ocupação do Solo ou Leis de Zoneamento são, sinteticamente, responsáveis por estabelecer parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos.

Essas definições de padrões urbanísticos implicam diretamente na dinâmica de conformação da cidade, especialmente, no valor do solo urbano. Tais dinâmicas reverberam, portanto, diretamente sobre a conformação de cidades mais ou menos desiguais.

Para aqueles que trabalham com a temática da habitação, bem como para os movimentos sociais urbanos, é conhecido o problema do valor da terra e a dificuldade para acessá-la, bem como a discurso oficial do município, segundo o qual a cidade teria esgotado seus terrenos vazios e de modo geral, a terra teria alcançado valor muito alto, o que dificultaria eventuais desapropriações para empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como a regularização fundiária de comunidade informais.

Nossa cidade conta hoje com mais de 300 ocupações irregulares, em sua maioria consolidadas, contando ainda, com imenso déficit habitacional. Assim, apesar de ser conhecida como uma experiência de sucesso em termos de planejamento urbano e paisagem, tal processo se deu sem a devida atenção aos efeitos nefastos do encarecimento do valor da terra, que impede o acesso à moradia digna para milhares de famílias.

Tal falta de acesso ao mercado formal da habitação gera por sua vez, o processo de ocupação irregular do solo, em geral em áreas pouco valorizadas e urbanizadas, como regiões periféricas e próximas a mananciais.

Com tal problema candente em vista, quais são as alternativas e possibilidades em nosso instrumental legal que podem ser implantadas por meio de nosso zoneamento para mitigação do problema habitacional?

Em verdade, há várias alternativas, como a **Outorga onerosa do direito de construir** com o coeficiente de aproveitamento fixado em 1, ou seja, o estabelecimento de que todo o solo criado do município apenas é liberado mediante contrapartida dos particulares; a demarcação de imóveis vazios e subutilizados para a aplicação do **IPTU progressivo**; e as **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**.

Tais instrumentos não implicam, necessariamente, em empreendimentos habitacionais e na regularização fundiária, não entanto, constituem passos importantes como medidas de interferência do poder público na economia fundiária da cidade, que se sem regulação resta à mercê da especulação e do rentismo.

No presente texto, nos centramos sobre a reivindicação da demarcação das ditas **ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS**, como um dos instrumentos disponíveis dentro do escopo maior de lograr a equidade nas ações de desenvolvimento urbano.

O QUE SÃO AS ZEIS?

As Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) são, simplificadaamente, áreas públicas ou particulares demarcadas no território de uma cidade voltadas para a habitação de interesse social. No perímetro de tais áreas os padrões urbanísticos podem ser flexibilizados a fim de respeitar especificidades locais e facilitar a regularização fundiária, bem como operar uma espécie de reserva de terras garantida para habitação e outros equipamentos de interesse social.

Apesar de diferentes tipologias constarem das experiências locais, as ZEIS podem prestar-se, sucintamente, a dois objetivos: demarcar áreas destinadas à produção habitacional; demarcar áreas para a regularização fundiária. Ou seja, no caso da ZEIS para produção habitacional (conhecidas como ZEIS de vazios) o escopo é reservar terras para tal finalidade, enquanto a ZEIS de regularização tem como finalidade a integração das áreas demarcadas à cidade.

Em tópicos sintéticos, temos como vantagens/objetivos:

1. SEHIS DE VAZIOS/PRODUÇÃO

- Reserva de terras públicas ou particulares destinadas para habitação de interesse social (possibilidade de demarcação em áreas centrais e bem servidas em termos de infraestrutura e equipamentos públicos);

- Incidência sobre a conformação do preço da terra (como a destinação do terreno é vinculada, reduz-se as possibilidades de empreendimento, reduzindo-se assim, a demanda);

2. SEHIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- Possibilidade de redução e supressão das APP's para regularização fundiária (Resolução 369/2006 do CONAMA);
- Destinação da área para o fim específico da regularização (reconhecimento da comunidade);
- Flexibilização dos padrões urbanísticos a fim de reconhecer o ambiente construído e consolidado;
- Estabelecimento de plano de reurbanização locais (requalificação especial e planejamento de infraestrutura e equipamentos públicos);

Assim, a demarcação de ZEIS representa o reconhecimento da concretude do desenvolvimento das cidades, por meio do reconhecimento de comunidades informais no caso da regularização e, noutro norte, o reconhecimento da necessidade de se reservar áreas para produção habitacional de interesse social, em geral preterida pelo mercado em áreas bem localizadas.

TRAJETÓRIA DE UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO EM CURITIBA

Em Curitiba, a legislação de zoneamento de 2000 estabeleceu os Setores de Especiais de Habitação de Interesse Social – SEHIS. Localmente, em geral, se trata dos dois institutos – ZEIS e SEHIS - como se fossem sinônimos, no entanto a aplicação dessa última tem se dado de forma limitada em relação ao potencial do instrumento.

Basicamente, as SEHIS foram estabelecidas a fim de criar para certas áreas da cidade **critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo**, estabelecendo assim padrões construtivos mais flexíveis, especialmente em áreas irregulares em vias de regularização. Tais SEHIS tem foram estabelecidas de dois modos e se diferenciam na extensão da flexibilização dos padrões urbanísticos – as SEHIS estabelecidas pelo zoneamento de 2000 (Lei 9.800, vigente), tal como qualquer outra zona da cidade e as SEHIS definidas por decreto, em geral em áreas mais reduzidas, no caso de empreendimentos e projetos de regularização específicos.

Conforme estudoⁱ feito pelo Observatório das Metrópoles sobre a implementação dos Planos Diretores Participativos em 2011, Curitiba contava então com 1% de sua área demarcada como SEHIS por meio de decretos para regularização de diferentes comunidades, em geral, conjuntos e

loteamentos de habitação popular realizados ou regularizados pela COHAB-CT.

Já pelo zoneamento de 2000, há grandes áreas demarcadas como SEHIS, que atingem cerca de 5,7% do território municipal. De tal áreas, apenas 51,2% destina-se a usos residenciais e da área destina a uso residencial (222.287.617 m²), apenas 0,7% encontra-se desocupada/vazia.

A diferença entre tais SEHIS consiste, basicamente, no tamanho do lote do mínimo permitido, de 180m² no caso das SEHIS estabelecidas pelo zoneamento (Lei 9.800/2.000) e até 60m² no caso das SEHIS definidas por decreto.

Ou seja, a SEHIS tem, de fato, sido utilizadas, mas **limitadas ao escopo de flexibilização dos padrões construtivos**. Destaca-se também, que a maioria esmagadora das áreas demarcadas como ZEIS encontra-se em **áreas periféricas**, em geral onde houve processo de ocupação irregular do solo.

No que toca ao potencial das ZEIS como mecanismo de reserva de mercado, nota-se ainda, que a porcentagem de imóveis vazios nas zonas de SEHIS estabelecidas pelo zoneamento é ínfima, e também, que as SEHIS criadas por demandas da produção habitacional ou de projetos de regularização da COHAB (demarcadas por decreto) são delimitadas após o andamento do projeto, ou seja, **não chegam efetivamente a incidir no direcionamento espacial** (reserva de terras em locais centrais), **nem no valor da terra urbana** (isso porque são demarcadas quando os terrenos já são propriedade da COHAB).

A partir dessa política limitada, não surpreende a afirmação do presidente do IPPUC, que chegou a afirmar que as ZEIS são criadoras de “guetos” (“Sem Zonas Especiais para acabar com guetos”, Gazeta do Povo, Vida e Cidadania, 16/08/2014).

Destaca-se, no entanto, que **a decisão sobre a localização das áreas, bem como o padrão e qualidade das unidades habitacionais da COHAB são decisões dos próprios gestores**.

Do mesmo modo, o **acompanhamento e planejamento local depois do estabelecimento das ZEIS** no caso da regularização fundiária é inexistente, de modo que todo o potencial para estabelecimento de microplanos de reurbanização e gestão participativa local são totalmente nulos.

Ou seja, mesmo na política de regularização, a utilização do instrumento pode ser mais explorada, p.ex. a partir do estabelecimento de processos participativos na elaboração dos planos de urbanização das áreas demarcadas para a regularização fundiária. Isso porque, a regularização fundiária não consiste apenas na regularização da titularidade e conformidade dos padrões urbanísticos, mas na requalificação do próprio espaço construído

de maneira informal, na maioria das vezes, com déficit de equipamentos e espaços públicos.

Assim, o estabelecimento de ZEIS não implica *necessariamente* em áreas de urbanização precária. Em verdade, o problema dos “guetos” está na incorreção do uso do instrumento, posto que se utilizadas em todo seu potencial, em que ao seu estabelecimento são seguidos planos de requalificação urbana no caso da regularização e as ZEIS sobre áreas vazias são demarcadas em áreas já providas de infraestrutura e equipamentos públicos, o problema do padrão urbana se dilui por completo.

AVANÇOS E PENDÊNCIAS DO PLANO DIRETOR

A legislação anterior estabelecia apenas, no Artigo 26, a diretriz de “Instituir Zonas Especiais de Interesse Social”, sem fazer distinção entre tipologias de SEHIS/ZEIS.

Pela nova legislação, criou-se uma tipologia de SEHIS, que podem ser **1) de vazios; 2) de produção; 3) de regularização.**

Do plano, tem-se:

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.

§ 2º Empreendimento de interesse social é aquele composto predominantemente por habitações de interesse social.

Art. 82 A SEHIS classifica-se em:

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.

§ 1º As áreas demarcadas como SEHIS deverão contemplar, a critério do Poder Público Municipal, equipamentos que prestem serviços sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

§ 2º A demarcação dos perímetros do SEHIS e a definição dos critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo deverão ser definidos em legislação específica.

Art. 83 A produção de habitação de interesse social consiste na construção de novas unidades habitacionais, requalificação de unidades habitacionais já existentes ou implantação de lotes urbanizados para atendimento à população de baixa renda.

Art. 84 São diretrizes específicas para produção de habitação de interesse social:

I - ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social por meio da demarcação de SEHIS de Vazios e aplicação de outros instrumentos urbanísticos;

II - distribuir no território da cidade a demarcação de SEHIS de Vazios com o objetivo de promover a diversificação social;

III - promover ou incentivar a requalificação de edificações já existentes e abandonadas para uso de habitação de interesse social, utilizando como forma de acesso preferencial a locação social;

IV - incentivar a participação da iniciativa privada na produção de habitação de interesse social, através de mecanismos como parâmetros diferenciados de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações, respeitadas as normas ambientais.

Parágrafo único. A Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo poderá prever parâmetros urbanísticos diferenciados para edifícios populares e de interesse social a fim de incentivar a construção das referidas habitações nas áreas de influência dos eixos estruturantes e naqueles dotados de infraestrutura próxima ao transporte público coletivo, assim como nas demais áreas de interesse público, inclusive podendo conceder isenção na compra de potencial construtivo e demais benefícios, conforme legislação.

Com tal quadro legal em vista, destaca-se a proposta feita pelo Frente Mobilizaⁱⁱ como contribuição ao processo de revisão, feita nos seguintes termos:

PROPOSTA 01 - Gravar todos os imóveis com área superior a 5.000 m², vazios ou com coeficiente de aproveitamento inferior a 0,1, compatíveis com uso residencial, como SEHIS para produção de HIS - Habitação de Interesse Social.

PROPOSTA 02 - Gravar, num prazo máximo de 06 meses, 'novos imóveis como SEHIS, independente da área, com base na demanda por produção de HIS, fundamentada nas necessidades habitacionais da região metropolitana de Curitiba.

PROPOSTA 03 - Gravar todos os perímetros identificados nos mapas oficiais do IPPUC e/ou COHAB-CT como (i) "a regularizar", (ii) "sem regularização", (iii) "em regularização", (iv) "clandestinos em regularização", e (v) "clandestinos sem regularização" como SEHIS de REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, bem como programar em prazo objetivo o desenvolvimento de planos e projetos para a Regularização Plena destes Assentamentos Urbanos.

PROPOSTA 04 - Instituir grupo de trabalho ou secretaria específica ligado diretamente ao Prefeito Municipal para o desenvolvimento das ações, planos e projetos de regularização das SEHIS DE REGULARIZAÇÃO.

PROPOSTA 05 - Alterar a legislação da OUC Linha Verde para inclusão de SEHIS DE PRODUÇÃO bem como rever os procedimentos e valores relativos a comercialização do potencial construtivo para projetos habitacionais no perímetro da operação inseridos em novo plano de obras.

Em perspectiva comparada a revisão do Plano Diretor trouxe acréscimos deveras importantes no que toca às disposições sobre o instrumento.

No entanto, considerando os 10 anos de vigência do Plano Diretor anterior (Lei 11.266/04), em que a grande maioria das disposições que careciam de regulamentação posterior restaram inertes e sem implementação, destaca-se a **importância de que o zoneamento, na medida do que lhe compete, avance na regulamentação dos instrumentos** disposto no Plano.

Nesse sentido, é perfeitamente possível e desejável que o zoneamento possa já trazer em seu bojo a demarcação de áreas como SEHIS em seus diversos tipos.

NÃO HÁ TERRA E DINHEIRO PARA HABITAÇÃO?

Em Curitiba e em diversas cidades, quando se trata da regularização fundiária e, especialmente, da produção habitacional, nos deparamos com duas constantes alegações: a **falta de dinheiro** e a **falta de terras** no município.

Claramente tais questões não serão resolvidas com a mera aprovação de uma lei. Trata-se de um problema ser enfrentado com medidas de curto, médio e longo prazo, que envolvem a regulação sobre a economia fundiária da cidade e também, a revisão das prioridades das gestões municipais, com uma melhor distribuição territorial dos investimentos, direcionando-os para áreas historicamente preteridas, bem como pelo direcionamento de verbas para a área de habitação, que atualmente gira em torno de poucos 0,6% do orçamento.

Nesse sentido, o zoneamento é momento fundamental para se encarar tal problema, buscando forma de refrear a especulação imobiliária, sempre com o horizonte de construção de uma cidade mais equitativa em termos territoriais.

ⁱ MONTANDON & SANTOS JR (ORG.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Informações constantes no anexo. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=715%3Aplanos-diretores-p%C3%B3s-estatuto-da-cidade-dispon%C3%ADvel-para-download&Itemid=167&lang=pt

ⁱⁱ Mais informações sobre a frente de entidades e ativistas e suas propostas estão disponíveis no sítio virtual: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/>