



**IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
V SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
IV CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Direito à Cidade)

**Reflexos do Estado patrimonialista na produção do espaço urbano em Maringá-PR: empreendimentos em Zonas Especiais de Interesse Social entre 2005 e 2012**

Caroline Farias Freitas<sup>1</sup>  
Beatriz Fleury e Silva<sup>2</sup>  
Rilton Robson Lima Vernice<sup>3</sup>

**Resumo.** Considerando a atual precariedade e segregação socioespacial nas cidades brasileiras, o presente artigo se propôs a investigar os reflexos da sociedade patrimonialista na produção do espaço urbano em Maringá, Paraná. Essa investigação realizou-se mediante análise da localização dos empreendimentos construídos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município, entre 2005 e 2012, identificando segregação socioespacial por meio de suas localizações, desvirtuando as premissas do instrumento urbanístico. Por fim, discorre que o poder público de Maringá prioriza os interesses do mercado em prol dos interesses da Sociedade, revelando, portanto, a presença do Estado patrimonialista na produção do espaço urbano maringaense.

**Palavras-chave:** Patrimonialismo; ZEIS; Maringá.

**Abstract:** Considering the current precariousness and socio-spatial segregation in Brazilian cities, this article aims to investigate the repercussions of the patrimonial society in the production of urban space in Maringá, Paraná. This investigation was conducted through the analysis of the location of Zona Especial de Interesse Social – ZEIS (Special Zones of Social Interest, in English) developments built in the municipality between 2005 and 2012, identifying socio-spatial segregation through their locations, distorting the premises of the urban instrument. Finally, it is discussed that the Maringá government prioritizes the interests of the market over those of society, revealing, therefore, the presence of the patrimonialist state in the production of urban space in Maringá.

**Keywords:** Patrimonialism; ZEIS; Maringá.

---

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista, pós-graduanda em Docência na Educação Superior pela Universidade Estadual de Londrina, mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo programa associado de pós-graduação UEM/UEL, carolineff@outlook.com.

<sup>2</sup> Arquiteta e Urbanista, docente do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá, Doutora em Habitat pela Universidade de São Paulo, bfsilva@uem.br.

<sup>3</sup> Arquiteto e Urbanista, mestrando no programa associado de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM/UEL, rilton.vernice@hotmail.com.



## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, entre as décadas de 1940 e 2000, houve crescimento urbano populacional de aproximadamente 125 milhões de pessoas o qual gerou demandas por assentamentos residenciais, infraestrutura, trabalho, saúde, transporte, etc. Somente na última década do século XX a população nas cidades brasileiras aumentou em mais de 22 milhões de pessoas, portanto, “bem ou mal”, nos dias de hoje, a grande maioria da população brasileira reside em cidades (MARICATO, 2000).

Na prática, o processo de urbanização no país recriou o atraso como contraponto à modernização, ao passo que as características do Brasil urbano não superaram os padrões arcaicos de uma sociedade com raiz colonizadora, escravocrata e patrimonialista. Pelo contrário, as reproduziu na formação das cidades, gerando a periferização da população pobre e, com isso, a segregação socioespacial. Este quadro demonstra a reprodução de uma urbanização que nunca rompeu com a “assimetria em relação à dominação externa e que, internamente, nunca rompeu, tampouco, com a dominação fundada sobre o patrimonialismo e o privilégio” (MARICATO, 2000, p. 31).

É diante desse cenário de precariedade urbana e segregação socioespacial, que se inicia discussão ainda na década de 1960, sobre a necessária Reforma Urbana no Brasil. Contudo, este debate sofreu esfriamento por consequência do longo período de ditadura militar que foi instaurado no país a partir de 1964. Apenas na década de 1980, período que se inicia a redemocratização do país, a discussão foi resgatada (RIBEIRO, 2017).

O movimento por Reforma Urbana no Brasil teve como essência a luta pelo Direito à Cidade, conceito utilizado quando se busca a subversão do modo de produção capitalista do espaço urbano. À vista disso, o direito à cidade propõe reposicionar o papel dos agentes produtores do espaço – criando e/ou intensificando a participação popular nas tomadas de decisões –, de modo a promover a democratização do espaço, ou seja, o reequilíbrio das forças que atuam na produção do espaço, objetivando possibilitar à população de baixa renda o acesso à cidade urbanizada, com infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços.

Dessa maneira, a Reforma Urbana no Brasil compreendeu iniciativas que se apresentaram contra a hegemonia capitalista, de modo que toda a sua trajetória contribuiu para a promulgação da Lei Federal 10.257/01 que estabelece o Estatuto da Cidade e os instrumentos urbanísticos de desenvolvimento urbano.

Ante o exposto, apresenta-se neste texto os reflexos da sociedade patrimonialista na produção do espaço urbano em Maringá, Paraná. Essa investigação foi realizada mediante análise da localização dos empreendimentos construídos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município, entre 2005 e 2012, objetivando identificar ou não a segregação



socioespacial por meio de suas localizações. Atenta-se ainda para o recorte temporal da análise, que se inicia em 2005, devido a criação do primeiro marco legal (Lei nº 565/05) que cria e viabiliza a aplicação das ZEIS em Maringá.

## **2. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO NA SOCIEDADE PATRIMONIALISTA**

A desigualdade social identificada nos países capitalistas periféricos, segundo Maricato (2015), é resultado não apenas dos recentes processos desencadeados pela globalização, mas também por “uma herança de cinco séculos de dominação externa que se combina, internamente, a elites com forte acento patrimonialista” (MARICATO, 2015, p. 78).

Sobre o patrimonialismo, Maricato (2015) aponta suas características:

As características do patrimonialismo poderiam ser sucintamente descritas como as seguintes: a) a relação de favor e de troca é central no exercício do poder; b) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico. Clientelismo<sup>4</sup>, coronelismo, oligarquia ou caudilhismo são os conceitos estreitamente ligados ao patrimonialismo” (MARICATO, 2015, p. 78).

A respeito da formação do Estado patrimonialista, Holanda (2015) aponta que o Estado se tornou uma ampliação do círculo familiar. Isto é, o círculo familiar no Brasil é estendido ao Estado, fazendo com que o Estado partilhe de “vontades particularistas”, deixando de lado as características impessoais de um Estado Burocrático<sup>5</sup> (HOLANDA, 2015).

O Estado e a família pertencem a ordens diferentes, opostas, desse modo, as vontades particularistas dos círculos familiares presente no Estado demonstram uma relação inapropriada, visto que “só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado”. Logo, o Estado é por essência o rompimento do círculo familiar – de suas vontades e necessidades particulares – em busca da criação do cidadão, que será parte de uma sociedade com vontades e necessidades públicas (HOLANDA, 2015, p. 141).

Isto posto, constata-se que a desigualdade social se apresenta reflexo de anos de dominação externa que se combina com a dominação interna promovida pela sociedade e, conseqüentemente, pelo Estado patrimonialista (MARICATO, 2015; HOLANDA, 2015). Nessa

---

<sup>4</sup>Segundo Dicio (2020), as palavras clientelismo, coronelismo e oligarquia significam, respetivamente: ação ou fato de um político ou partido político procurar ampliar seu eleitorado utilizando processos mais ou menos demagógicos e favoritistas; influência dos coronéis (grandes proprietários rurais) na política; governo em que o poder é exercido por um grupo restrito de pessoas, geralmente, do mesmo partido, família, classe etc.

<sup>5</sup> Acerca do Estado Burocrático, Buarque de Holanda (2015) aponta as definições de Max Weber que contrapõe Estado patrimonialista e Estado Burocrático (HOLANDA, 2015, p. 145 e 146).



perspectiva, o espaço urbano, por ser um reflexo da sociedade, apresenta-se como expressão de processos e conflitos sociais, produzindo cidades profundamente desiguais e essa desigualdade é uma característica própria do espaço urbano capitalista (CORRÊA, 2004).

No tocante a localização dos espaços na cidade, Deák (1987) discute a “mercadorização” do espaço – no sentido em que valores de uso são produzidos pensando-se no valor de troca – e enfatiza que localizações “podem ser consumidas individualmente como se fossem mercadorias, mas só podem ser produzidas coletivamente, como resultado da transformação do espaço como um todo” (DEÁK, 1987, p. 28). Assim, de acordo com Ferreira (2013, p. 1), a localização na cidade caracteriza-se como “uma matriz explicativa importante para se entender as cidades brasileiras”, visto que a localização em si é produto mercadorizável, portanto, capaz de gerar lucro assim como pode ser também, em consequência disso, alvo de aplicação de capital financeiro (FERREIRA, 2013).

Toda localização possui valor de uso porque possui atributos<sup>6</sup> que proporcionam a praticidade dentro da cidade, e valor de troca porque é comercializada como mercadoria. Por consequência de características que são aderentes à localização (os atributos), o valor de troca pode sofrer aumento, acarretando na “valorização” da localização e, conseqüentemente, no aumento do preço do solo. Em outras palavras, a abundância ou a escassez de atributos na localização influencia diretamente no valor de troca e, como consequência, no preço do solo que é a monetização do valor de troca (FREITAS, 2021).

Ademais, o pagamento ou o preço da localização é determinado a partir da heterogeneidade de infraestrutura – distribuição desigual de infraestrutura na cidade – e pela conseqüente concorrência pelas localizações que afeta a relação entre oferta e demanda, ocasionando o aumento do preço das localizações dotadas de atributos (FERREIRA, 2013). É por meio desse desequilíbrio na distribuição da infraestrutura urbana que a segregação socioespacial é constantemente produzida. Uma vez que a elevação dos preços das localizações restringe o acesso da população de baixa renda, expulsando-a para as áreas periféricas das cidades, geralmente sem ou com poucos atributos.

Em vista disso, é possível concluir que a segregação socioespacial encontrada nas cidades brasileiras não é consequência da ausência de planejamento urbano, é consequência, justamente, do modelo de planejamento implementado pelos detentores de poder da sociedade brasileira, de modo a definir na cidade o “lugar” da população pobre, segregando-a, demonstrando espacialmente o conflito de classes. Desse modo, Ferreira (2017) aponta que o desequilíbrio na distribuição de infraestrutura não é falta de

---

<sup>6</sup> Considera-se atributos: meios de transporte, supermercados, praças, shoppings centers, escolas, etc., e também a infraestrutura existente, rede de água, esgoto, eletricidade, asfaltamento, etc. (FREITAS, 2021).



planejamento, mas um “planejamento às avessas” que apresenta-se eficaz ao produzir segregação socioespacial (FERREIRA, 2017).

Neste cenário, quando não há a devida regulação pelo Estado, o preço da localização passa a ser estabelecido pelo mercado (DEÁK, 1985), o que leva a uma produção do espaço urbano direcionada para atender as vontades do mercado em detrimento da sociedade, o que, por consequência, promove segregação socioespacial nas cidades, como alertado no parágrafo anterior. Perante o exposto, considera-se o Estado o principal agente produtor do espaço, visto que é o Estado que regula, implementa e fiscaliza essa produção.

### **3. DINÂMICAS FUNDIÁRIAS E SOCIAIS DO TERRITÓRIO MARINGAENSE**

O município de Maringá, localizado na porção norte do estado do Paraná, é fruto de um empreendimento privado implementado em 1947, constituindo-se parte do projeto de colonização do norte do Paraná. Sua criação foi baseada num plano que abrangia a construção de diversos municípios que se interligariam por uma rede ferroviária que serviria de escoamento de safras, iniciando, desse modo, um processo de abertura de fronteiras agrícolas que levaria à urbanização do território (CORDOVIL, 2011).

O projeto de colonização foi encomendado pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), de capital inglês, sucedida em 1943 pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), de origem paulista. A colonização fora iniciada na década de 1930 com a implantação da cidade de Londrina, a 100km de Maringá. Esta caracterizou-se como uma das mais promissoras colonizações – na lógica capitalista –, visto que a Companhia adquiriu do Estado 550 mil alqueires e fundou 64 núcleos urbanos. Em conformidade com o projeto de implantação, a Companhia assentou núcleos urbanos com maior relevância a cada 100 quilômetros, como Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama e núcleos menores de apoio a cada 15 quilômetros, como Sarandi e Paiçandu (SILVA, 2015).

O projeto urbanístico de Maringá apresenta elementos que se faz necessário explicitar para auxiliar na compreensão do caráter especulativo presente no município desde seu ideário de concepção, e que será abordado no decorrer do texto. Nessa lógica, Beloto (2006) aponta que os elementos do projeto urbanístico se dividem em forma e função, e ainda, ressalta outro elemento que se instaura durante a implantação do município: a especulação imobiliária (BELOTO, 2006).

Nessa perspectiva, Silva (2016) destaca que o lucro que se esperava obter pela implantação de Maringá esteve apoiado na diferenciação social, produzindo como efeito mais marcante a segregação socioespacial no município. Com isso, a autora, buscando



compreender e explicar as dinâmicas fundiárias e sociais internas ao município, passa a utilizar o conceito “Máquina de Crescimento”<sup>7</sup> (SILVA, 2016). Na aplicação desse conceito, ajusta-se o olhar da produção capitalista do espaço urbano para as engrenagens locais, ou seja, parte-se para a leitura em escala municipal que, para Logan e Molotch (1987), influencia de forma direta na produção do espaço e nas oportunidades de vida da população. Em sequência, os autores apontam que quando há a necessidade, por parte dos grupos de elites locais vinculadas a propriedade imobiliária, em promover a reprodução do capital, cria-se o consenso entre uma vasta gama de grupos para fazer a cidade girar em prol de suas necessidades, que por diversas vezes são necessidades estritamente voltadas ao viés econômico (LOGAN e MOLOTCH, 1987).

Em resumo, Silva (2015) afirma que a lógica da produção do espaço urbano em Maringá se enquadra ao modelo “Máquina de Crescimento” e ressalta que sua atuação não “se restringe ao movimento comum do capital imobiliário, o qual conta com o Estado em seus planos privado de curto, médio e longo prazo, mas vai além, em muitos momentos este capital é o próprio Estado” (SILVA, 2015, p. 107).

Portanto, entende-se que desde sua gênese a produção do espaço urbano maringaense apresenta uma orientação que reproduziu no território processos de desigualdade social, por meio da especulação imobiliária promovida pela Companhia colonizadora em conjunto com o mercado imobiliário local. Em outras palavras, contata-se em Maringá uma coalizão entre Estado e mercado.

Sobre o protagonismo do mercado imobiliário na produção do espaço urbano maringaense, Silva e Silva (2015) resumem:

A colonizadora, exercendo monopólio por muitos anos sobre as áreas adquiridas impulsionou pressões e especulação sobre os preços do solo, sobretudo em Maringá, dando condições para que seu território metropolitano fosse pautado pela desigualdade. Mesmo após a saída da CTNP do comando das cidades com as primeiras eleições, esta manteve influências no legislativo e junto a vários gestores municipais e estaduais, norteou a expansão das cidades e seus lucros. Dessa forma, plantou desde a gênese uma urbanização moldada de acordo com necessidades de acumulação capitalista, em clara coalizão Estado e agentes privados, em especial, o mercado imobiliário (SILVA e SILVA, 2015, p. 270 e 271).

É diante desse contexto que o empresariado maringaense estabelece sua hegemonia na produção do espaço urbano, contribuindo para que o desenvolvimento urbano de Maringá atendesse à lógica dos negócios, ainda que disfarçada de gestão que contemplava e atendia toda a sociedade maringaense.

Por fim, analisando Maringá como um espaço materializado a partir de um contexto onde há a interferência de diversos agentes produtores do espaço, inclusive o Estado –

---

<sup>7</sup> Conceito cunhado em 1987 pelos autores norte-americanos John Logan e Harvey Molotch na publicação do livro *Urban Fortunes – the political economy of place*.



considerado neste artigo como o principal agente –, as relações de poder estabelecidas na produção do espaço refletem na modificação e metamorfose do território a partir de mudanças nas legislações e investimentos públicos, de modo a prevalecer o interesse de quem tem poder, político e/ou econômico, em detrimento da necessidade coletiva (TÖWS et al. 2012), característica principal de um Estado patrimonialista.

#### **4. ZEIS E O IDEÁRIO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA TERRA URBANA**

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento urbanístico instaurado pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 –, visa promover a regulação e o controle do uso do solo, possibilitando, sobretudo, a consolidação de assentamentos precários no tecido urbano, por meio da Regularização Fundiária<sup>8</sup> de Interesse Social e mediante implantação de Habitação de Interesse Social (HIS) em áreas consolidadas da cidade.

Ao analisar a avaliação realizada por Ferreira e Motisuke (2007), quanto a efetividade da implementação das ZEIS no quadro habitacional brasileiro, destaca-se as seguintes questões discutidas pelos autores: ineditismo e dificuldade de sistematização das experiências; competência dos municípios; qualidade arquitetônica e urbanística; adequação e coerência de conceitos e parâmetros técnicos e jurídicos; descontinuidade de gestão; ausência de prioridade política; gestão participativa na implementação das ZEIS; e disputa na aplicação das ZEIS (FERREIRA e MOTISUKE, 2007).

Dentre as questões discutidas, ressalta-se a “ausência de prioridade política” que, conforme apontam os autores, faz com que as ZEIS não tenham recebido a devida prioridade, visto que o instrumento possui potencial para ser utilizado como eixo estruturador da intervenção habitacional voltado às famílias de baixa renda e, na maioria dos casos, é utilizado apenas como um anexo pontual da política habitacional, direcionada ao mercado imobiliário. Além disso, destaca-se a participação popular na gestão de políticas públicas como parte fundamental para a promoção de um desenvolvimento urbano menos desigual (FERREIRA e MOTISUKE, 2007).

Em síntese, as ZEIS visam proteger áreas da atuação do mercado imobiliário formal, possibilitando a consolidação de assentamentos precários no tecido urbano, articulando ações de regularização urbanística e fundiária e viabilizando a implantação de HIS. Contudo,

---

<sup>8</sup> A Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, aponta o conceito de regularização fundiária urbana (REURB) como a ação conjunta de normas e procedimentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, que vise a incorporação de núcleos urbanos consolidados ou não ao ordenamento territorial urbano, visa disponibilizar a titulação dos ocupantes e assim proporcionar a posse da terra ocupada” (BRASIL, 2017).



ao longo de sua implementação diversos estudos (ver SOARES et al., 2012; SANTO AMORE, 2013; ROLNIK e SANTORO, 2014; MORAES, 2017; AYOUB et al., 2019; FREITAS, et al., 2019; FREITAS, 2021), demonstram que as ZEIS nem sempre andam articuladas aos processos de planejamento, gestão e regularização mais estruturadores, duradouros e integrados. De modo que o instrumento tem sido utilizado muito mais para reconhecer a existência de assentamentos informais, por meio da regularização fundiária, do que como, de fato, um instrumento de planejamento urbano (MORAES, 2017).

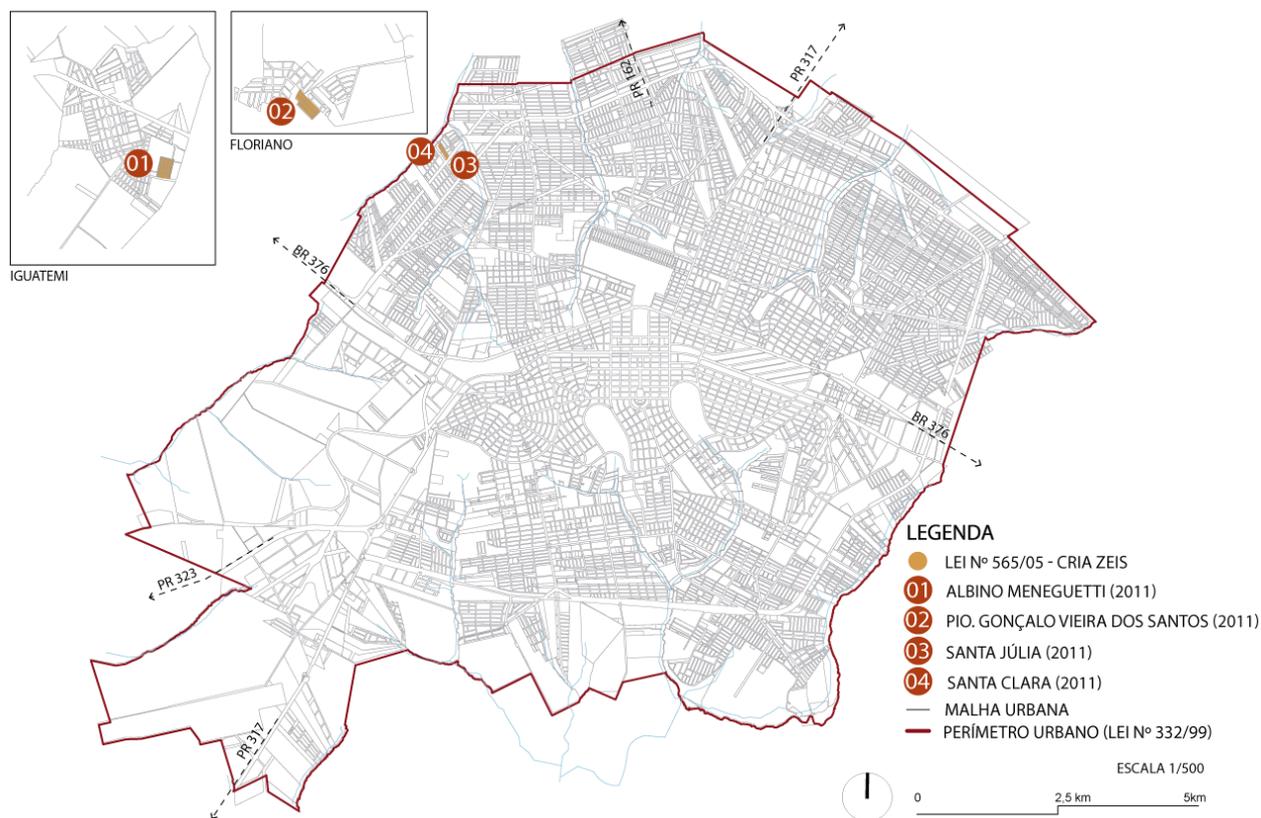
Como visto, o instrumento ZEIS tem potencial de mitigar a relação inapropriada entre Estado e mercado que, constantemente, beneficia as vontades particularistas da sociedade patrimonialista e retira da população de baixa renda o seu direito à cidade, no entanto, sua implantação é frequentemente capturada pelo mercado. Em face disso, parte-se para a identificação dos empreendimentos em ZEIS presente no município de Maringá, implementados entre 2005 e 2012, objetivando analisar a escolha do poder público municipal quanto as suas localizações.

#### **4.1 As ZEIS em Maringá: democratização da terra urbana ou desvirtuamento?**

As primeiras ZEIS em Maringá foram criadas em 2005, por meio da Lei nº 565/05, com o objetivo de destinar áreas para implantação de empreendimentos habitacionais voltadas à população de baixa renda. A aprovação dessa lei proporcionou a construção, em 2009, dos seguintes empreendimentos: Conjunto Habitacional Albino Meneguetti (Distrito Iguatemi); Conjunto Habitacional Pioneiro Gonçalo Vieira dos Santos (Distrito Floriano); e dos Condomínios Residenciais Santa Júlia (Maringá) e Santa Clara (Maringá) (MARCON, 2019), conforme localizações apontadas na figura 1.



**Figura 1** – Empreendimentos habitacionais em ZEIS viabilizados a partir da Lei nº 565/05.



**Fonte:** FREITAS (2021) a partir de dados de MARCON (2019).

Constata-se que todos os empreendimentos construídos por meio da Lei nº 565/05 foram destinados ao atendimento da população que se enquadra na Faixa 1 (renda até R\$ 1.600,00)<sup>9</sup> do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (MARCON, 2019). Ademais, aponta-se que mesmo a lei tendo sido aprovada em 2005, somente em 2009, após a criação do PMCMV (Lei nº 11.977/09), é que de fato se constroem os empreendimentos. Com isso, percebe-se que as ZEIS não foram utilizadas como instrumento de planejamento urbano e sim como legitimadora dos empreendimentos, posteriormente construídos e direcionados à Faixa 1 do PMCMV (FREITAS, 2021).

A localização desses empreendimentos demonstra a periferização da população de baixa renda ao se ter dois empreendimentos construídos na periferia de Maringá, próximos ao limite do perímetro urbano; e dois deles nos distritos do município. Não obedecendo, portanto, ao critério vinculado às ZEIS, que aponta que os empreendimentos nestas zonas especiais devem ser construídos em áreas com urbanização consolidada. Sem o

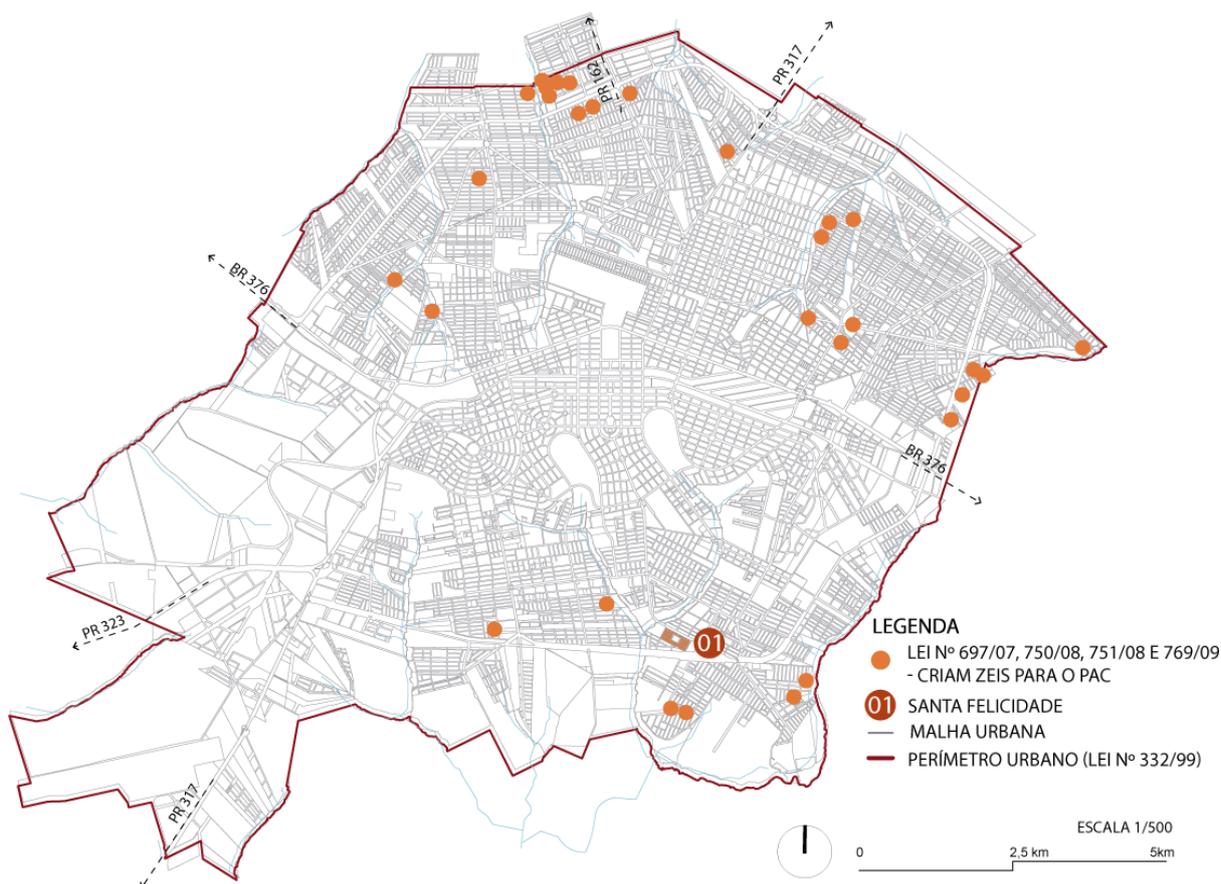
<sup>9</sup> O valor de R\$ 1.600,00 estabelecido para a Faixa 1 permaneceu entre 2009 e 2015. Devido a criação em 2015 da faixa de renda intermediária (faixa 1,5), alterou-se os valores das demais faixas de renda. Passando a ser: Faixa 1 (até R\$ 1.800,00); Faixa 1,5 (entre R\$ 1.800,00 e R\$ 2.350,00); Faixa 2 (entre R\$ 2.350,00 e R\$ 3.600,00); e Faixa 3 (entre R\$ 3.600,00 e R\$ 6.500,00).



cumprimento dessa diretriz, o instrumento urbanístico perde o seu objetivo, isto é, perde as suas premissas ligadas à promoção de equidade social nas cidades (FREITAS, 2021).

Entre 2007 e 2009, o poder público de Maringá criou as Leis nº 697/07, 750/08, 751/08 e 769/09 com o objetivo de desafetar áreas para a criação de HIS a serem viabilizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MARCON, 2019). Nesse cenário, a Lei nº 697/07 desafetou e transformou em ZEIS 18 áreas públicas que seriam destinadas a implantação de equipamentos urbanos e sociais – a maioria dessas áreas eram oriundas da reserva e transferência que os loteadores são obrigados a fazer ao poder público –, mas foram convertidas em ZEIS para a construção de habitações populares (ABE et al., 2015). Essas áreas, como é possível visualizar na figura 2, encontram-se pulverizadas por todo o município.

**Figura 2** – Empreendimentos habitacionais em ZEIS viabilizados a partir das Leis nº 697/07, 750/08, 751/08 e 769/09.



Fonte: FREITAS (2021) a partir de dados de MARCON (2019).

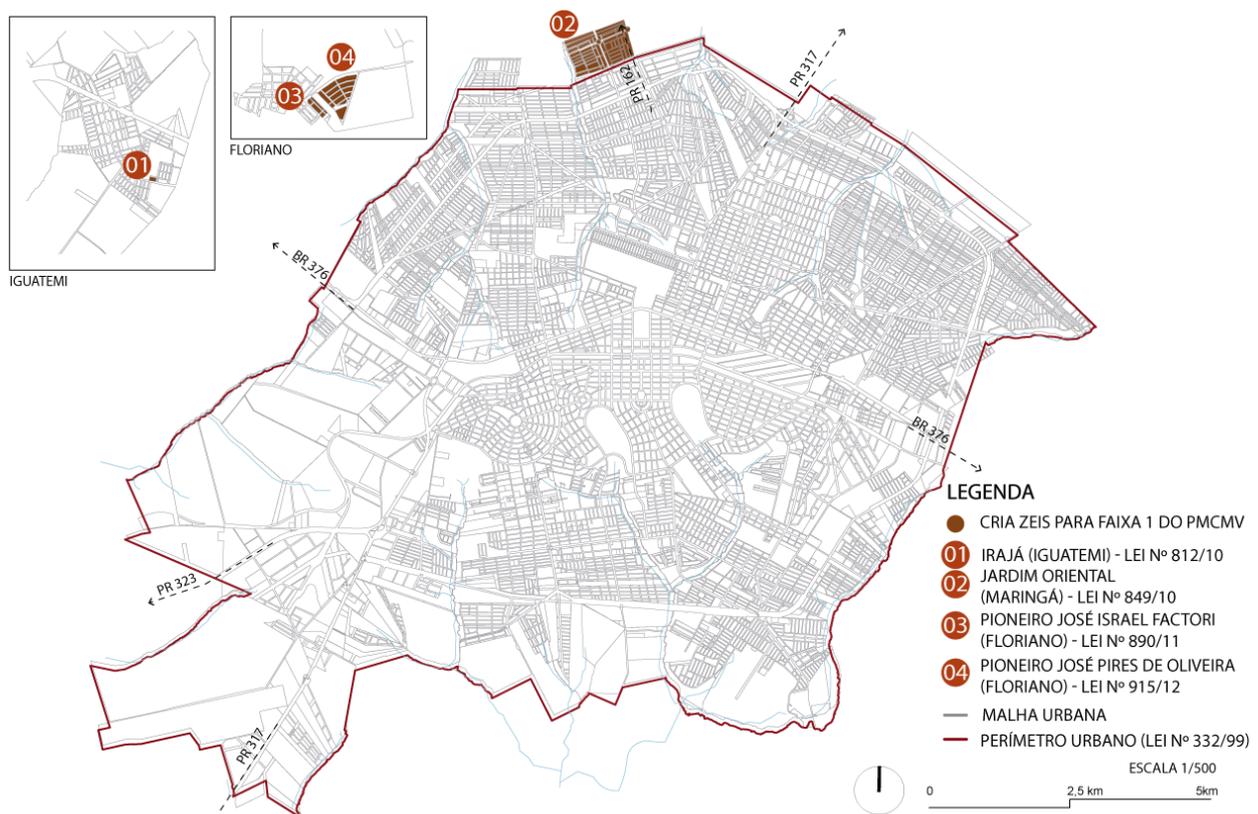
A partir das leis especializadas na figura 2, observa-se a pulverização de habitações de interesse social no município de Maringá, o que foi positivo, contudo, ao mesmo tempo,



houve a execução do Projeto de Requalificação Urbana e Social PAC-ZEIS Santa Felicidade<sup>10</sup>, que contribuiu para a gentrificação da população que residia há décadas na região. Neste momento, percebe-se uma tentativa do poder público de Maringá em promover a construção de habitações de interesse social, mesmo que essas habitações sejam construídas no lugar de equipamentos urbanos e sociais que deveriam somar à demanda urbana da região.

Entre 2010 e 2012, foram criadas as Leis nº 812/10, 849/10, 890/11 e 915/12 para viabilizar empreendimentos do PMCMV mediante doação de lotes ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Esses lotes deveriam viabilizar a construção de habitações de interesse social a serem destinadas à Faixa 1 do PMCMV, no entanto, apenas 13% da produção habitacional foi voltada à faixa 1, embora o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá (PLHIS), elaborado em 2010, tenha apontado a concentração do déficit habitacional na faixa 1. As localizações desses empreendimentos podem ser observadas na figura 3.

**Figura 3** – Empreendimentos habitacionais PMCMV faixa 1 produzidos em ZEIS.



**Fonte:** FREITAS (2021) a partir de dados de MARCON (2019).

<sup>10</sup> Ver SOUZA, Priscila de Almeida. A desfavelização na cidade sem favelas: uma análise do PAC Santa Felicidade em Maringá-PR. 2018. 172 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.



Quanto à localização dos empreendimentos, 01 encontra-se fora do perímetro urbano – essa flexibilização dos parâmetros urbanísticos foi permitida por meio da Lei nº 799/10, que altera o Art. 71 do Plano Diretor de Maringá (Lei nº 632/06) –, embora contíguo a ele; e 03 encontram-se localizados nos distritos do município. Dessa maneira, constata-se que mesmo com os altos subsídios do PMCMV para a produção de HIS, o poder público de Maringá perpetuou a segregação socioespacial por meio da localização dos seus empreendimentos, conforme observado na figura 3.

Em síntese, conclui-se, por meio das localizações dos empreendimentos habitacionais construídos em ZEIS, entre 2005 e 2012, que o poder público de Maringá perpetuou a segregação socioespacial por meio da produção desigual na cidade. Para tal, conforme exposto, o poder público implementou as ZEIS de forma irregular, desvirtuando as premissas do instrumento urbanístico. Desse modo, conclui-se que o poder público de Maringá prioriza os interesses do mercado em prol dos interesses da sociedade, revelando, portanto, a presença do Estado patrimonialista na produção do espaço urbano maringaense.

## REFERÊNCIAS

- ABE, Tatiana Kaori; SCHMITZHAUS, Aline Márcia; CHAGAS, Priscilla Borgonhoni. O **programa de aceleração do crescimento (PAC) em Maringá**: uma análise preliminar e crítica das prioridades de investimento. **Caderno de Administração**, v. 23, n. 2, p. 1-13, 9 fev. 2016.
- AYOUB, Thamine de Almeida; MATUBARA, Alexia Kaori; CABREIRA, Letícia; FARACO, José Luiz. **Análise da implantação de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social em municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá**. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XVIII**, 2019, Natal. **Anais...** Natal: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2019. p. 23.
- BELOTO, Gislaine Elizete. **Cidade de Maringá**: Reflexos do planejamento regulatório. **Akrópolis, Umuarama**, v. 14, nº. 1: jan./mar., 2006.
- CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A construção da cidade de Maringá – 1947 a 1982**. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 11, n. 121, p. 17-27, 5 jun. 2011.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2004.
- DEÁK, Csaba. **Uma interpretação histórica da teoria de renda**. In: DEÁK, Csaba. **Rent theory and the price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy**. PhD Thesis. Cambridge University, 1987. p. 16-39.



DEÁK, Csaba. **Localização e espaço: valor de uso e valor**. In: DEÁK, Csaba. **Rent theory and the price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy**. PhD Thesis. Cambridge University, 1985. p. 98-124.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **O urbano no contexto do subdesenvolvimento**. Grupo Cult, São Paulo, 09 de maio de 2017. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/o-urbano-no-contexto-do-subdesenvolvimento/>. Acesso em: 20 set. 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. “Notas sobre a visão marxista da produção do espaço urbano e a questão da renda da terra”. In: **Sistematização crítica da produção acadêmica**. 196 p. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2013.

FERREIRA, João Whitaker; MOTISUKE, Daniela. **A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial**. In: BUENO, Laura Machado; CYMBALISTA, Renato (orgs). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento**. 1º ed. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-60.

FREITAS, Caroline Farias. **ZEIS e a Produção Capitalista do Espaço Urbano: um estudo sobre a captura do instrumento urbanístico em Maringá-PR**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Maringá, 2021. 195 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. **Urban fortunes**. The political economy of place. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987 p. 383.

MARCON, Rubia Maiara Silva; SILVA, Beatriz Fleury e. **Conselho Municipal de Planejamento Urbano e a gestão democrática da política habitacional: uma avaliação a partir do programa minha casa minha vida em Maringá-PR**. - Anais XVIII ENANPUR 2019. 16 p.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Oct. 2000. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 set. 2020.

MORAES, Demóstenes. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**, XVII., 2017. Anais..., São Paulo, 2017.



RIBEIRO, Luiz Cesar. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003, 2ª Edição, 1ª reimpressão, maio de 2017. p. 11-26.

ROLNIK, Raquel.; SANTORO, Paula. F. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras** – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. In: **FORO LATINO-AMERICANO DE INSTRUMENTOS NOTABLES DE INTERVENCIÓN URBANA**, I., 2014. Anais..., Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014.

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**. São Paulo: FAUUSP (tese de doutorado), 2013.

SILVA, Beatriz Fleury e. **Urbanismo Imobiliário em Ação: O Caso do Município de Maringá-Paraná** 2016. Disponível em: <https://fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper814.pdf>. Acesso em: jan. de 2021.

SILVA, Beatriz Fleury e. **A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paçandu-Maringá-Sarandi: novos arranjos, velha lógica**. 2015. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi: 10.11606/T.16.2015.tde-03102015-100011. Acesso em: 23 abr. 2021.

SILVA, Beatriz Fleury e; SILVA, Ricardo Dias. **A produção de moradia entre 2000 e 2013 e o impacto na organização socioespacial do aglomerado metropolitano Sarandi-Maringá-Paçandu**. In RODRIGUES, A. L. (Ed.). **Maringá: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. 2015. p. 268-306.

SOARES, Isabelle Oliveira; AZEVEDO, Maria de Lourdes Pinheiros de; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; ARANTES, Paulo Tadeu Leite (2012). **A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais**. **Risco** - Revista De Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, (15), 21-37. doi: 10.11606/issn.1984-4506.v0i15p21-37. Acesso em: 15 jun. 2020.

TÖWS, Ricardo Luiz; POSTALI, Valéria Barreiro; MENDES, Cesar Miranda. (2012). **Relações de poder e produção do espaço no Norte do Paraná (Brasil)**. In: XII Colóquio Internacional de Geocrítica, Bogotá. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-RTows.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2021.