

ZEIS EM MARINGÁ-PR (2006–2024):

instrumento urbanístico entre regulação e valorização da
terra

EIXO TEMÁTICO 02: processos de produção do espaço urbano

GUILHERME, Heloisa Lança

Mestranda; Programa Associado UEM / UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
pg406403@uem.br

BARBOSA, Leonardo Cassimiro

Doutor; Programa Associado UEM / UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
lbarbosa@uem.br

NUNES, Layane Alves

Doutora; Programa Associado UEM / UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
lanunes2@uem.br

RESUMO

O artigo analisa a trajetória das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Maringá (PR), entre 2006 e 2024, objetivando compreender o papel dos agentes produtores do espaço urbano e as dinâmicas de captura de instrumentos urbanísticos. Parte-se da hipótese de que as ZEIS, embora concebidas como instrumentos de promoção da função social da propriedade e do direito à cidade, foram - em Maringá - apropriadas por agentes do mercado imobiliário como mecanismos de valorização fundiária, reforçando a produção periférica da habitação de interesse social. Assim, fundamenta-se a discussão teórica articulando as categorias de Milton Santos – forma, função, processo e estrutura – à tipologia de agentes de Roberto Lobato Corrêa, interpretando o espaço urbano como produto social. Metodologicamente, adota-se a abordagem qualitativa documental, com análise da legislação urbanística, da trajetória normativa das ZEIS e das estratégias dos agentes imobiliários. Os resultados indicam que, entre 2006 e 2023, as ZEIS foram utilizadas como instrumentos de barganha fundiária, legitimadas pela Outorga Onerosa e pelo programa ProZEIS, contribuindo para a periferização e mercantilização da terra. Em 2024, a revisão do Plano Diretor e do PLHIS introduzem avanços normativos de reversão deste processo; contudo, ainda não se observam ações concretas capazes de reverter essa lógica.

Palavras-chave: planejamento urbano; ZEIS; ProZEIS; habitação de interesse social; Maringá-PR.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of Special Zones of Social Interest (ZEIS) in Maringá (PR) between 2006 and 2024, aiming to understand the role of urban space production agents and the dynamics of the capture of urban planning instruments. The research is based on the hypothesis that, although conceived as instruments to promote the social function of property and the right to the city, ZEIS in Maringá were appropriated by real estate market agents as mechanisms for land valorization, thereby reinforcing the peripheral production of low-income housing. The theoretical framework articulates Milton Santos's categories (form, function, process, and structure) with Roberto Lobato Corrêa's typology of agents, interpreting urban space as a social product. Methodologically, a qualitative documentary approach is adopted, involving the analysis of urban legislation, the normative evolution of ZEIS, and the strategies of real estate agents. The results indicate that, between 2006 and 2023, ZEIS were utilized as instruments for land bargaining, legitimized by the Onerous Grant of the Right to Build and the ProZEIS program, which contributed to the peripheralization and commodification of land. In 2024, the revision of the Master Plan and the Local Plan for Social Interest Housing (PLHIS) introduced normative advances to reverse this process; however, there are still no concrete actions capable of overturning this underlying logic.

Keywords: urban planning; ZEIS; ProZEIS; social interest housing; Maringá-PR.

RESUMEN

El artículo analiza la trayectoria de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en Maringá (PR), entre 2006 y 2024, con el objetivo de comprender el papel de los agentes productores del espacio urbano y las dinámicas de captura de los instrumentos urbanísticos. Se parte de la hipótesis de que las ZEIS, aunque concebidas como instrumentos de promoción de la función social de la propiedad y del derecho a la ciudad, fueron, en Maringá, apropiadas por agentes del mercado inmobiliario como mecanismos de valorización del suelo, reforzando la producción periférica de la vivienda de interés social. De este modo, se fundamenta la discusión teórica articulando las categorías de Milton Santos (forma, función, proceso y estructura) con la tipología de agentes de Roberto Lobato Corrêa, interpretando el espacio urbano como producto social. Metodológicamente, se adopta el enfoque cualitativo documental, con el análisis de la legislación urbanística, de la trayectoria normativa de las ZEIS y de las estrategias de los agentes inmobiliarios. Los resultados indican que, entre 2006 y 2023, las ZEIS se utilizaron como instrumentos de negociación de tierras, legitimadas por la Concesión Onerosa del Derecho de Construir y por el programa ProZEIS, contribuyendo a la periferización y mercantilización de la tierra. En 2024, la revisión del Plan Director y del Plan Local de Vivienda de Interés Social (PLHIS) introduce avances normativos para revertir este proceso; sin embargo, aún no se observan acciones concretas capaces de revertir esta lógica.

Palabras clave: planificación urbana; ZEIS; ProZEIS; vivienda de interés social;

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano contemporâneo é materializada por uma complexa rede de tensões entre agentes sociais, econômicos e políticos, cujas ações são mediadas por instrumentos de planejamento e marcos regulatórios (Corrêa, 1989). No contexto brasileiro, o Plano Diretor configura-se como instrumento basilar central para a efetivação da função social da propriedade, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade (2001), cuja trajetória de implementação revela, muitas vezes, um descompasso entre a norma jurídica e a prática socioespacial, tornando o solo urbano um ativo de valor de troca em detrimento ao direito à cidade.

Diante dessa conjuntura, este artigo analisa a evolução das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no município de Maringá-PR, enxergando-as como um potencial instrumento de valor de troca. Para argumentar tal entendimento, adota-se o recorte temporal marcado pelo primeiro Plano Diretor Municipal - pós-Estatuto da Cidade -, aprovado em 2006, e pela sua revisão mais recente, de 2024 (Maringá, 2006; 2024). Neste intervalo temporal é possível contextualizar o cenário de atuação de agentes do setor imobiliário na apropriação de instrumentos urbanísticos, vinculados à Habitação de Interesse Social (HIS). Todavia, busca-se compreender como tal apropriação expandiu a atuação desses agentes no território, agindo sobre a valorização da terra, sem ações que demonstrem a reversão da lógica de produção periférica instalada na cidade. Para justificar tal hipótese, investigam-se as características e os desdobramentos de uma política pública municipal específica, denominada Programa ProZEIS, analisando-a não apenas como norma jurídica, mas como elemento constituinte dessa dinâmica socioespacial.

Entende-se que o programa mencionado se baseia na flexibilização de normas de uso e ocupação do solo, permitindo que parâmetros urbanísticos sejam articulados caso a caso, por vezes de forma mais permissiva que a legislação comum. Além disso, funcionou como um instrumento facilitador para que empresas atuassem em novas frentes, como em glebas de baixo potencial construtivo, transformando o interesse social em uma vantagem competitiva para a verticalização, em áreas periféricas da cidade (Maringá, 2024). Esta teorização se fundamenta nas categorias de análise de Milton Santos (1988), e a inseparabilidade do conjunto forma, função e a estrutura, analisando os fenômenos espaciais a partir da periodização histórica, junto da tipologia dos agentes urbanos explorados por Roberto Lobato Corrêa (1989), identificados como proprietários do meio de produção, proprietários fundiários, imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

PENSAR FORA DO EIXO

Esses elementos se relacionam no espaço urbano e refletem o interesse dominante de uma das classes, sob um marco jurídico não neutro, permitindo a apropriação de acordos que beneficiam o agente dominante (Corrêa, 1989, p.12). Para argumentar este raciocínio o trabalho discute o tema a partir da financeirização da política habitacional e dos desafios de promover a justiça socioterritorial em cidades marcadas pela lógica do empreendedorismo urbano. Estruturado no alinhamento do espaço-temporal extraído dos marcos regulatórios das ZEIS em Maringá. O artigo também avança no estudo analítico-histórico do referencial teórico, culminando na revelação de um cenário de dinâmicas dos agentes produtores e a reestruturação das ZEIS em Maringá.

1 O PLANO DIRETOR DE 2006 E A GÊNESE DAS ZEIS: o caso de Maringá-PR.

O primeiro plano diretor de Maringá pós-Estatuto da Cidade (EC) é datado de 2006 (Lei Complementar nº632/2006), é a primeira legislação urbanística municipal alinhada com os princípios do EC de “corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (Brasil, 2001, p.15). Neste marco regulatório, também foi abordada a oferta de equipamentos urbanos e comunitários que atendam ao interesse e necessidades da população local, juntamente com instrumentos de ordenação e controle do uso do solo, de forma a garantir a democratização do espaço e a função social da terra, com o objetivo de atuar como um instrumento estratégico de desenvolvimento e expansão urbana. Após 14 anos de aplicação do Plano Diretor de 2006, Maringá iniciou o processo de revisão do Plano, que entrou em vigor em janeiro de 2024 (Lei Complementar 1424/2024). A revisão se sucedeu quase duas décadas depois da elaboração do primeiro plano e apresentou avanços conceituais importantes na definição de Habitação de Interesse Social e na implantação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Analisando o Plano Diretor de 2006, verifica-se a existência de artigos genéricos sobre o tema que, basicamente, apenas apresentam uma definição de ZEIS e de HIS:

Art 24 – § 1.º Entende-se por Habitação de Interesse Social aquela destinada a população com renda familiar mensal limitada a 06 (seis) salários-mínimos.

§ 2.º Para fins de política habitacional, priorizar-se-á a população com renda familiar limitada a 03 (três) salários-mínimos.

Art 68 - Nas Zonas Especiais de Interesse Social será permitido, mediante aprovação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e ad referendum do Poder Legislativo Municipal, o estabelecimento de padrões de uso e ocupação diferenciados da legislação em vigor.

(Maringá, 2006, p.16)

Essa delimitação superficial de HIS e ZEIS possibilitou, ao longo da vigência do Plano Diretor, uma abordagem pouco regulada que, em muitos casos, apresentou uma tendência de atuação pró-

PENSAR FORA DO EIXO

mercado imobiliário, desvirtuando os objetivos desses instrumentos. Como exemplo, tem-se a Lei n.760/09, que regulamentou a utilização da Outorga Onerosa de Direito de Construir, em Maringá, instrumento que possibilita a concessão de aumento do potencial construtivo do lote, por meio do acréscimo dos coeficientes de aproveitamento, mediante uma contrapartida do empreendedor (Maringá, 2009). Nessa legislação a obtenção da Outorga era atrelada à emissão do Alvará de Construção e a contrapartida do empreendedor poderia ser realizada de duas formas: doação ao Município de um imóvel no perímetro urbano para uso de HIS (1) ou o pagamento do valor correspondente ao imóvel a ser doado (2), este parcelado em até 12 vezes e depositado na conta do Fundo de Habitação Municipal (FHM).

Segundo Freitas (2021), esta possibilidade de doação de imóveis para HIS como alternativa de pagamento da Outorga, distorceu os objetivos deste instrumento e reforçou a lógica de periferização dessas moradias, em Maringá. Isto produziu o afastamento dos dispositivos previstos da matriz institucional do Plano Diretor, onde o entendimento do Estatuto da Cidade deu lugar à mercantilização dos instrumentos urbanísticos e à acumulação de renda.

Com a aprovação da Revisão do Plano Diretor de 2024 (Lei Complementar n. 1.424/2024), houve uma mudança estrutural neste processo. Embora as legislações anteriores permitissem o uso de imóveis ou a aplicação em diversas finalidades urbanísticas, as novas diretrizes sugerem a supressão da possibilidade de pagamento por meio de execução de equipamentos urbanos ou doações físicas. Isso ocorre porque a nova lei determina que 100% dos recursos financeiros auferidos com a Outorga sejam destinados, obrigatoriamente, ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) (Maringá, 2024).

A garantia de que o montante total da Outorga seja destinado ao FMHIS é tida como uma conquista significativa e considerado um avanço para as políticas habitacionais do município, por motivos como: aumento expressivo da receita; recuperação da função social a partir da redistribuição dos benefícios da urbanização; fortalecimento da autonomia municipal e ampliação da capacidade de investimento próprio; e priorização do público de baixa renda (entre 0 a 3 salários-mínimos). Por fim, esta prática proposta, em 2024, gera maior transparência, reforçando a importância do papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) no monitoramento e controle desses recursos, exigindo a publicação de relatórios públicos sobre o uso do instrumento.

Em suma, a mudança interrompe uma trajetória iniciada em 2013 (via Lei Complementar n. 940/2013), em que os recursos da Outorga podiam ser aplicados em outras finalidades previstas no

PENSAR FORA DO EIXO

Estatuto da Cidade, garantindo agora que a valorização imobiliária, gerada pelo investimento público, retorne diretamente para a provisão de moradia popular (Maringá, 2024).

Dentro do cenário atualizado de produção do espaço urbano em Maringá, o ProZEIS (Programa de Zonas Especiais de Interesse Social), entrou em vigor em 2018, tendo quatro editais principais publicados (2018, 2019, 2022 e 2023), resultando em dezenas de leis complementares e na entrega de, aproximadamente, 1.500 (mil e quinhentas) unidades habitacionais. O programa funciona como um modelo de parceria público-privada que, embora vise reduzir o déficit habitacional, é frequentemente caracterizado como um instrumento de "moeda de troca" ou "barganha" capturado pelos interesses do mercado imobiliário, como será demonstrado abaixo.

Os efeitos da aplicação do Programa foram observados no território urbanizado de Maringá, evidenciando os limites recorrentes de eficácia social dos instrumentos técnicos normativos, como os Planos Diretores e seus desdobramentos, como as Leis Complementares. Frequentemente concebidos como instrumentos predominantemente técnico, tais desdobramentos tendem a operar na regulação formal do uso do solo, relegando a segundo plano estratégias efetivas de territorialização e de enfrentamento das estruturas fundiárias consolidadas. Como aponta Fernandes (2016), poucos Planos Diretores lograram, ao longo do tempo, produções de intervenções substantivas capazes de alterar as dinâmicas do mercado imobiliário ou de redistribuir o acesso à terra urbanizada. Essa limitação estrutural dialoga com a crítica de Villaça (2001), o qual indaga que o planejamento urbano evita confrontar os interesses fundiários dos agentes dominantes, resultando em instrumentos que pouco auxiliam na distribuição igualitária de apropriação do espaço urbano e que não impedem a manutenção da lógica de valorização e especulação imobiliária. Em escala mais ampla, observa-se ainda a ausência de mecanismos consistentes de controle social e técnico voltados à reserva e gestão de terras públicas bem localizadas para fins habitacionais, o que compromete a integração entre políticas fundiárias, urbanas e habitacionais e reforça a reprodução das desigualdades socioespaciais (Fernandes, 2016).

Por fim, a ausência de mecanismos efetivos de controle social e de gestão estratégica de terras públicas bem localizadas revela uma desarticulação profunda entre as políticas fundiárias e habitacionais, consolidando a reprodução das desigualdades socioespaciais como resultado direto do modelo de gestão urbana adotado.

2 O PROZEIS E A REPRODUÇÃO DA PERIFERIZAÇÃO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: o caso de Maringá-PR.

A setorização deliberada das áreas destinadas à habitação de interesse social em territórios que reforçam a lógica da periferização insere-se em um amplo arcabouço histórico. Já nas primeiras décadas do século XX, diversos teóricos passaram a analisar a transformação do espaço urbano a partir da lógica da acumulação e da progressiva financeirização do território, na qual o valor da terra passa a ser determinado, sobretudo, por sua localização geográfica. Nesse sentido, David Harvey (2001) examinou a transição das formas de gestão urbana para um modelo de empreendedorismo urbano, ao observar que, a partir de meados da década de 1980, a abordagem administrativista das cidades foi gradativamente substituída por uma lógica empreendedora, marcada pela competição entre os territórios e pela busca de atratividade econômica.

As vantagens locacionais materializam-se no meio físico urbano como a síntese das características que contribuem para a precificação do território. Neste contexto, a distância, o tempo de deslocamento e a capacidade de aglomeração – ou seja, as relações espaciais desempenhadas por um determinado espaço – são elementos fundamentais. Como discute Flávio Villaça (2001), tais fatores colaboram com a definição de valorização da localização, tornando-a estrategicamente atraente ao mercado. Para o autor, a localização urbana constitui um bem singular, na medida em que demanda um tipo específico de contato, articulando os fluxos de produtos, consumidores e seus respectivos pontos de produção e moradia. Assim, a noção de localização mostra-se indissociável das redes de transporte, comunicação e de infraestrutura, sejam elas voltadas à circulação de pessoas ou de mercadorias.

Esses pontos se alinham com o conceito de acessibilidade, o qual, Santos (1987, p.81) observa:

Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição.

Para que a localização seja compreendida como um dos elementos fundamentais da estruturação urbana e para valorização do solo, é preciso situar o espaço urbano. De acordo com Corrêa (1989), o espaço urbano pode ser compreendido como resultado da justaposição de diferentes usos da terra, expressando as ações humanas acumuladas no tempo, que deixam marcas perceptíveis na configuração do presente. Ainda, na visão do autor, o espaço urbano adquire uma dimensão política ao ser analisado em sua relação com a estrutura social, marcada por tensões entre consenso e

PENSAR FORA DO EIXO

conflito. A depender da intensidade das interações entre as dimensões social e espacial, o urbano passa a se definir por uma forma específica de articulação espacial entre produção, circulação e consumo (Martin Boddy, 1976 *apud* Villaça, 2001).

A formação e transformação das cidades, ao longo da história, sempre estiveram diretamente ligadas à articulação de diferentes agentes sociais e econômicos, bem como à acumulação do capital, paradigma presente nos textos de Harvey (2001). Capel (2002) observa que esses agentes variam em função do contexto histórico: desde os proprietários de terra no período pré-industrial, passando pelos promotores imobiliários e industriais durante o século XIX, até chegar ao protagonismo dos conglomerados financeiros e empresariais no final do século XX, cuja atuação globalizada, molda a urbanização contemporânea. Em todas essas fases persiste um elemento comum: a produção da cidade, tendendo a atender prioritariamente aos interesses privados e à maximização de lucros em detrimento do equilíbrio social e do acesso democrático ao solo urbano.

Na economia capitalista, o solo urbano distingue-se das demais mercadorias por não ser produto direto do trabalho, mas por constituir uma condição indispensável à realização das atividades urbanas. Conforme analisa Singer (1982), o valor do solo não decorre de sua materialidade física, mas do monopólio da propriedade privada sobre o acesso ao espaço urbano, o que lhe confere a capacidade de gerar renda. Nesse sentido, o espaço urbano passa a ser valorizado não apenas pela superfície horizontal da terra, mas também pela intensidade de uso que ela permite, expressa pelo potencial construtivo, pelo coeficiente de aproveitamento e pela taxa de ocupação. Assim, o solo urbano adquire valor de troca à medida que se torna possível comprar, vender ou alugar não apenas a terra em si, mas o direito de explorar determinados volumes do espaço, associados a localizações específicas, infraestrutura disponível e usos autorizados, consolidando-se como uma mercadoria singular no mercado imobiliário.

O processo da produção do espaço urbano depende da racionalização geográfica da estrutura mutável, por exemplo: de transporte de recursos primários, bem como das demandas de mercado em relação ao setor secundário, além da tendência de concentração do próprio capital. Assim, tanto a expansão quanto a concentração são produtos do mesmo esforço para desenvolver novos meios de acumulação de capital. Dessa forma, a relação e os conflitos entre centro e periferia surgem da tensão entre os movimentos de concentração e de expansão geográfica. A paisagem formada pelo capital fixo e imobilizado, representa simultaneamente a expressão máxima do desenvolvimento acumulado do capital e uma prisão que inibe o seu progresso futuro, uma vez que a sua própria

PENSAR FORA DO EIXO

construção é contrária à “derrubada das barreiras espaciais” e, em última instância, à “anulação do espaço pelo tempo” (Harvey, 2001, p. 53).

Em razão da tensão construída, Corrêa (1989) e Harvey (2001) interpretam a paisagem urbana criada pelo capitalismo como um espaço de contradição e conflito e não como uma expressão de equilíbrio, ou de harmonia. No caso maringaense, a materialização desses conflitos pode ser observada com a abertura do Edital de Chamamento Público para ZEIS, em 2018. Nesse instrumento, as ZEIS são consideradas recurso estratégico entre a municipalidade e o mercado imobiliário, ofertando incentivos fiscais e parâmetros urbanísticos específicos para as empresas escolhidas dentro do edital, perpetuando a manutenção do espaço urbano uma mercadoria em potencial.

A atuação central do ProZEIS consiste em transformar glebas privadas, com baixo aproveitamento construtivo (como zonas residenciais unifamiliares), em ZEIS, permitindo o aumento expressivo do potencial construtivo e da densidade – devido à verticalização - em troca da produção de moradias sociais. Ainda, os empreendedores selecionados, pelo Programa, também recebem benefícios como a isenção de impostos municipais (ISSQN e IPTU), durante a fase de construção das unidades vinculadas ao programa. Para entender como essa realidade pode ocorrer, é preciso compreender a estrutura do ProZeis que, em linhas gerais, se estrutura com base na combinação de três instrumentos: editais de chamamento público, que estabelecem as diretrizes (1); leis complementares, que alteram o zoneamento de áreas específicas (2); e um contrato que formaliza as obrigações entre o município e a iniciativa privada (3).

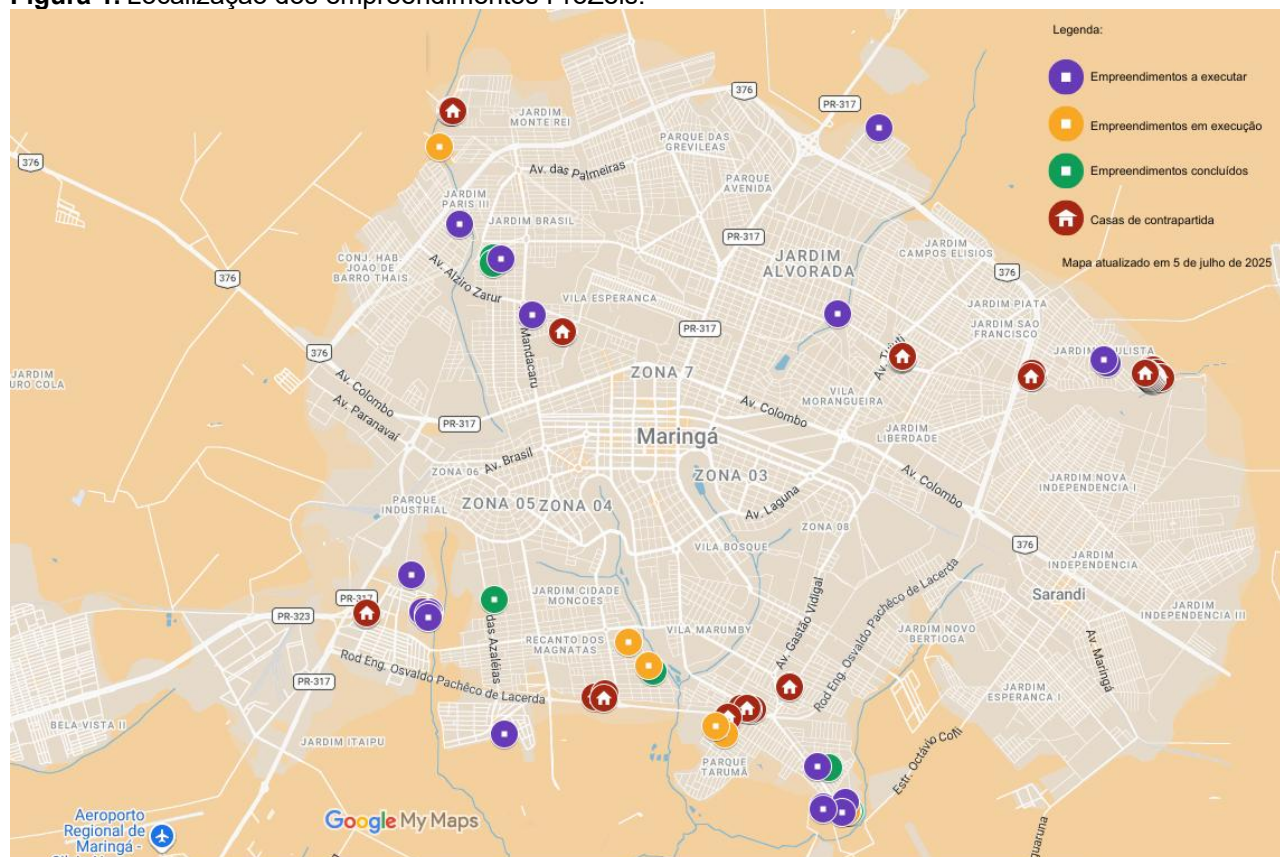
Além do mencionado acima, o empreendedor selecionado pelo edital deve como forma de compensação construir as habitações em terrenos de domínio públicos, e, ao final da execução do empreendimento, doar ao município unidades habitacionais. A doação de unidades deve ser equivalente a 1,5% do total de moradias executadas no projeto. Além disso, 1/3 das unidades habitacionais executadas devem ser comercializadas – pelo empreendedor – atendendo, prioritariamente, famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos, inscritas no Sistema Gerenciador de Cadastro para Casa Própria (SGCCP), da Secretaria de Urbanismo e Habitação (SEURBH) (Maringá, 2024).

A vigência deste Programa reforçou a existência da lógica de periferização e a consequente segregação socioespacial que marcam a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), em Maringá, uma vez que a maior parte das unidades de ZEIS implantadas se localiza em áreas

PENSAR FORA DO EIXO

periféricas no município (Figura 1). Soma-se a esse quadro a inexistência de uma lei geral de regulamentação do Programa, já que, até o momento, sua operacionalização tem ocorrido através de editais de chamamento público, revelando a fragilidade institucional e a negociação dos parâmetros urbanísticos sem alinhamento com interesse coletivo.

Figura 1. Localização dos empreendimentos ProZeis.



Fonte: Adaptado de Prefeitura do Município de Maringá, 2025. Disponível em: <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1Ezic0eDsTvUUB2sLFCFq3wpaEMNC-KE>. Acesso em: 1 abr. 2026.

No que tange o rito administrativo do programa ProZEIS, a definição e o acordo sobre as condições de incentivos fiscais e parâmetros urbanísticos são fragmentadas em cinco fases: 1. Publicação do edital e protocolo do requerente até aprovação do projeto; 2. Elaboração da Minuta de Lei Complementar pela Secretaria de Urbanismo e Habitação, até apresentação ao CMPGT e audiência pública; 3. Tramitação da Lei Complementar na Procuradoria Geral do município; 4. Alteração do zoneamento e aprovação da Lei Complementar na Câmara Municipal; 5. Assinatura do contrato entre o município e o requerente, e encaminhamentos dos inscritos do SGCP para o requerente (Maringá, 2024).

PENSAR FORA DO EIXO

O processo padrão de submissão do projeto de HIS consiste em protocolar o projeto arquitetônico elaborado pelo requerente, após abertura do edital, compondo a fase 1. Os aspectos específicos, como o potencial construtivo, o coeficiente de aproveitamento e a verticalização são, inicialmente, definidos no próprio projeto do empreendedor, não havendo regulamentação nos Editais. Esses parâmetros são analisados tecnicamente por uma comissão e, se aprovados, são formalmente estabelecidos em Lei Complementar específica para a área a ser transformada em ZEIS, o que ocorre na fase 4 do rito (Maringá, 2024). Como não existe lei geral regulamentadora para o ProZEIS, os parâmetros urbanísticos e potenciais construtivos ampliados acabam sendo pactuados individualmente, ao longo do trâmite processual, o que dificulta a distinção precisa de como esses benefícios são pactuados, ressaltando uma fragilidade no rito de concessão (Maringá, 2024). Tal fato gerou variações de gabarito entre os empreendimentos implantados, com empreendimentos criados desde 04 a 12 andares, o que impactou a paisagem horizontal do entorno e a capacidade de suporte, para a densidade gerada, no espaço urbano.

Sobre os incentivos fiscais, como a isenção de ISSQN e IPTU durante a execução da obra, estes são concedidos pela municipalidade para imóveis localizados em ZEIS, com base na Lei Complementar n. 764/2009, e destinados a projetos habitacionais (Maringá, 2024). Embora não estejam explícitos nos Editais de Chamamento, esses benefícios são considerados um atrativo para os empreendedores privados dentro do programa.

Quanto as orientações projetuais, o primeiro edital, publicado em 2018, apresentou diretrizes, que podem ser consideradas como subjetivas, eram elas: diversidade arquitetônica; evitar o condomínio fechado para a cidade; melhoria do espaço público; promoção da transposição de barreiras (não esclarece quais); constituir polos de oportunidade/centros referenciais e aplicação de calçadas ativas com recuos integrados ao passeio público (Maringá, 2018). O que reforça a regulamentação sucinta e genérica aos projetos, estabelecendo critérios de avaliação das propostas pouco precisos e sem diretrizes para a localização desses empreendimentos, uma vez que o edital se limita a exigir que o lote esteja dentro dos limites do perímetro urbano. Tais questões fragilizam a política habitacional e abrem margem para clientelismos e direcionamentos velados.

Sobre a produção habitacional resultante, os dados levantados indicam que foram entregues, aproximadamente, 1.500 unidades habitacionais, com um pico de produção no ano de 2023, como destacado no PLHIS (2024). No contexto urbano, a localização dos empreendimentos revelou um

PENSAR FORA DO EIXO

processo acentuado de periferização, com projetos concentrados nas franjas do perímetro urbano e nos distritos, com demonstrado na figura 01.

Considera-se que o ProZEIS exemplifica a luta de classes pela apropriação das vantagens locacionais, em Maringá, onde o valor da terra pela localização é definido pela acessibilidade e pelo tempo de deslocamento (Villaça, 2001), uma vez que o mercado imobiliário reserva as áreas centrais e dotadas de infraestrutura para camadas de alta renda, enquanto relega a Habitação de Interesse Social (HIS) para as novas periferias urbanas onde o solo é mais barato, a partir da adoção deste Programa.

Nessa perspectiva, Villaça (2001, p. 69) contextualiza que há um movimento de direcionamento da expansão urbana que corresponde ao fator da localização e pontos de acessibilidade como elementos fundamentais da estruturação urbana:

[...] a direção da expansão urbana também encabeça outra discussão: o que deve vir primeiro, a sugestão de localização ou a infra-estrutura?" Os planos diretores devem 'prever' o direcionamento da expansão, no entanto as propostas criadas nem sempre são viáveis e as razões que as fundamentem nem sempre são objetivas e convincentes.

Diante do exposto, entende-se que o caso da ZEIS, em Maringá, como instrumento capaz de promover Habitação de Interesse Social e regularização fundiária é subaproveitada, devido ao modelo operacional desequilibrado do Programa, que possibilita a captura deste instrumento pelo interesse em valorização terra aplicado pelo mercado imobiliário (Freitas, 2021). Portanto, ao incentivar a implantação de HIS em terrenos no limite entre perímetro urbano e rural, como observado, a gestão municipal atua como um agente não neutro que legitima a segregação socioespacial, em vez de primar pela democratização do solo urbanizado.

No processo de implantação das ZEIS regido pelo Programa ProZEIS, mesmo que este assegure a posse da moradia privada, adquirida por meio de financiamento, não há a garantia de que a localização possui benefícios, como acesso à serviços urbanos e infraestrutura consolidada, o que ainda agrava a manutenção dos três maiores problemas sociais que historicamente afetam as populações urbanas: a moradia, o saneamento ambiental e a mobilidade, itens explicitados por Maricato (2011).

3 AVANÇOS NORMATIVOS E A ATUAÇÃO DE AGENTES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

As transformações nas estruturas sociais ao longo do século XX, especialmente no contexto do pós-guerras e da Guerra Fria, impactaram diretamente a configuração das formas espaciais urbanas, que passam a ser compreendidas como expressão das disputas sociais pelo uso e pela apropriação da terra. Nesse sentido, o caso do ProZEIS de Maringá revela-se exemplar, ao evidenciar a relação entre agentes, instrumentos urbanísticos e a produção do espaço urbano em um contexto contemporâneo de revisão normativa e reestruturação institucional.

A análise comparativa entre os marcos regulatórios de 2006 e 2024 em Maringá revela uma transição paradigmática no tratamento da Habitação de Interesse Social (HIS). Sob a égide da Lei Complementar nº 632/2006, a categoria de HIS apresentava uma delimitação abrangente, englobando famílias com rendimentos de até seis salários-mínimos. Em contraste, a revisão operada pela Lei Complementar nº 1.424/2024 promove uma sofisticação na estratificação socioeconômica ao restringir o conceito de HIS ao estrato de até três salários-mínimos, instituindo simultaneamente à categoria de Habitação de Mercado Popular (HMP) para a faixa subsequente (entre três e seis salários) (Maringá, 2024). Essa segmentação normativa é fundamental para a eficácia das políticas públicas, pois permite a calibração de subsídios e incentivos urbanísticos de acordo com o grau de vulnerabilidade de cada grupo, conferindo maior precisão ao enfrentamento do déficit habitacional e evitando a homogeneização de demandas sociais distintas.

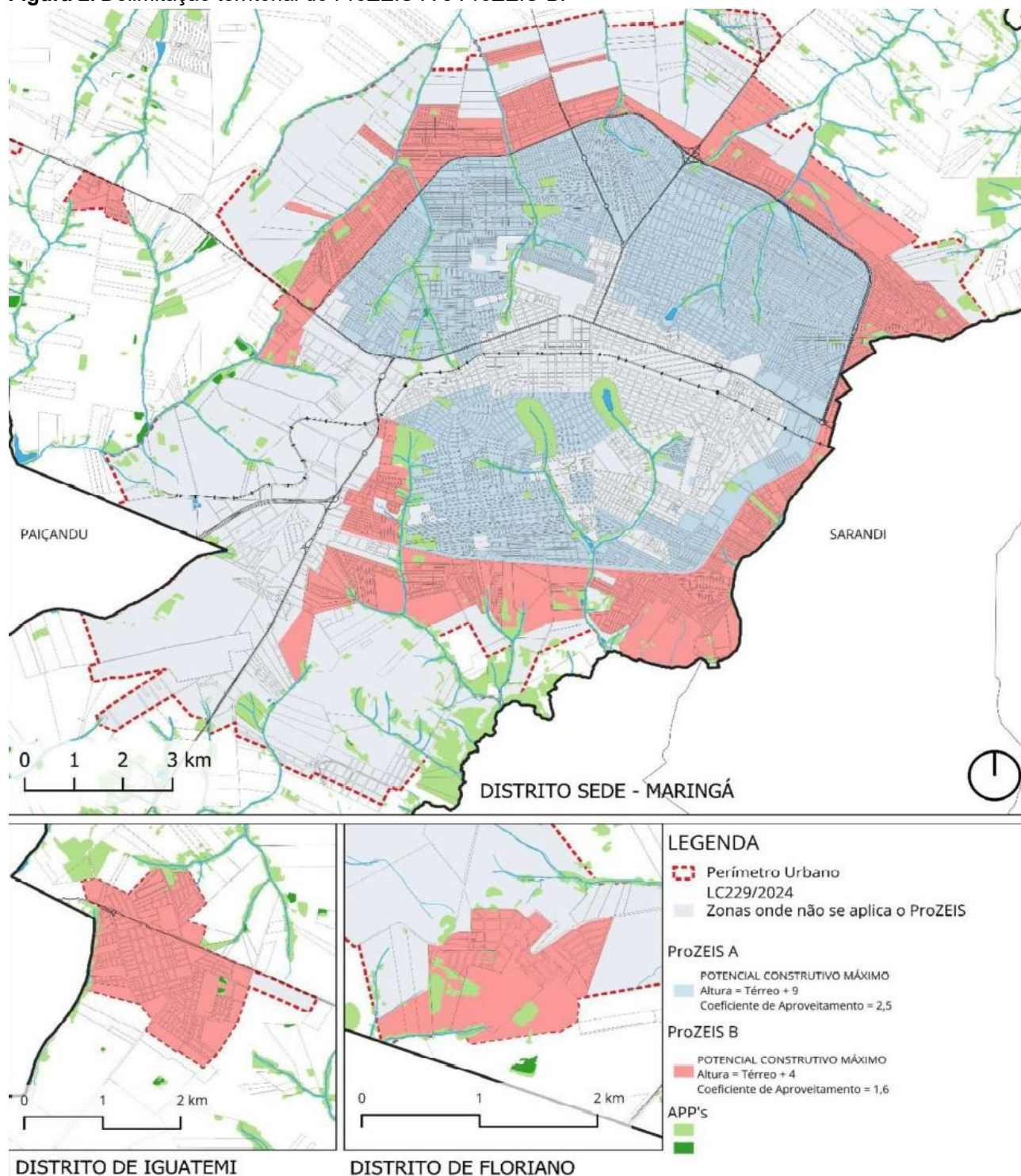
No que tange à espacialização dessas políticas através das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Plano Diretor de 2024 exprime um amadurecimento técnico ao tipificar tais zonas em três categorias distintas: ZEIS-1 (vazios públicos), ZEIS-2 (vazios privados destinados à produção habitacional) e ZEIS-3 (áreas já ocupadas para fins de regularização fundiária). Diferentemente do texto de 2006, que abordava as ZEIS de forma genérica e assistemática, o ordenamento atual estabelece critérios objetivos de localização, priorizando a proximidade de infraestrutura e serviços e impõe restrições rigorosas contra o assentamento em áreas de risco ou proteção ambiental.

Em paralelo, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (2024) propõe diretrizes para o aprimoramento do ProZEIS, incluindo a criação das categorias ProZEIS-A e ProZEIS-B, com parâmetros diferenciados conforme a inserção territorial, priorizando o adensamento em áreas dotadas de infraestrutura completa e desestimulando a periferização (Figura 2). Assim, o PLHIS propõe a adoção de maior potencial construtivo na porção urbana mais consolidada, dentro dos

PENSAR FORA DO EIXO

limites dos contornos rodoviários (ProZEIS-A) e menor potencial construtivo nas porções urbanas após contorno viário (ProZEIS-B).

Figura 2. Delimitação territorial do ProZEIS-A e ProZEIS-B.



Fonte: MARINGÁ (2024, p. 75).

PENSAR FORA DO EIXO

O PLHIS (2024) destaca ainda outros importantes pontos de aperfeiçoamento do ProZEIS, como: regulamentação do programa na forma de lei; exigência de parecer técnico do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Maringá (IPPLAM), sobre a viabilidade do adensamento gerado; aumento do percentual de doação para a municipalidade de unidades; ampliação do subsídio municipal de forma a viabilizar a aquisição para a população de um a 2 salários-mínimos, garantindo que o gasto não exceda 20% da renda; e ampliar para o mínimo de 2/3, as unidades que, obrigatoriamente, devem ser destinadas à população de zero a três salários-mínimos. Tais medidas buscam equilibrar interesses públicos e privados, padronizar os efeitos sobre a paisagem construída, evitar distorções decorrentes da financeirização e ampliar a oferta de habitação de interesse social em áreas dotadas de infraestrutura urbana.

Apesar do avanço normativo e institucional, até o momento, essas mudanças não produziram efeitos práticos capazes de romper com a lógica anterior. As diretrizes elencadas no PLHIS (2024), ainda não se tornaram legislações complementares. Persiste um descompasso evidente entre o conceito e a prática, como a captura do mercado devido aos interesses na expansão territorial com benefícios fiscais. Os empreendimentos continuam sendo direcionados para as franjas do perímetro urbano, desvirtuando o objetivo primordial de democratização do solo urbanizado e não se vislumbra ações práticas para ampliar o acesso à habitação pelas famílias de zero a um salário-mínimo (Maringá, 2024).

A compreensão dessas dinâmicas exige o reconhecimento de que o espaço urbano não é neutro, mas produto das relações sociais e da atuação de agentes hegemônicos. Nesse sentido, Santos (1988), compreende o espaço como resultado da evolução social, mediado por formas, funções, periodizações e processos históricos. Em convergência, Corrêa (1989) entende o espaço como instância que abriga simultaneamente objetos e relações sociais, sendo, portanto, expressão das contradições da sociedade em determinado momento histórico.

A partir dessa perspectiva, torna-se fundamental identificar os agentes responsáveis pela produção do espaço urbano. Capel (2002), ao analisar a morfologia das cidades, propõe uma leitura histórica desses agentes em três momentos: o período pré-industrial, marcado pelo domínio da terra; o período industrial-capitalista, com a ascensão de proprietários e promotores imobiliários; e o período do capitalismo avançado, caracterizado pela financeirização do território e pela atuação de grandes conglomerados financeiros.

PENSAR FORA DO EIXO

Para o autor, os agentes são aqueles capazes de intervir na produção do espaço, seja diretamente, ao definir usos e zonas, seja indiretamente, por meio de estruturas técnicas e profissionais que sustentam o setor da construção civil. Tais agentes operam em um campo de relações marcado por conflitos, negociações e alianças, evidenciando a natureza política da produção do espaço urbano.

A tipologia proposta por Corrêa (1989) aprofunda essa análise ao delimitar os principais agentes da produção do espaço urbano na cidade capitalista. Entre eles, destacam-se os proprietários dos meios de produção, que, enquanto grandes consumidores de espaço, atribuem à terra urbana tanto o valor de suporte físico quanto o de recurso locacional estratégico. Sua atuação influencia diretamente a localização de infraestruturas e zonas industriais, ainda que entre em conflito com a valorização fundiária promovida pelos proprietários de terra.

Os proprietários fundiários, por sua vez, orientam-se pela valorização econômica da terra, atuando como agentes rentistas que promovem a retenção e a especulação do solo urbano. Essa prática contribui para a escassez artificial de terrenos e para o aumento dos preços, intensificando desigualdades socioespaciais. Já os promotores imobiliários articulam as etapas de incorporação, financiamento, construção e comercialização, transformando capital-dinheiro em capital-mercadoria, tendo na habitação seu principal produto. Sua atuação depende da intermediação do Estado e do sistema financeiro e é orientada pela demanda solvável, o que limita o atendimento às camadas populares.

Nesse contexto, evidencia-se a associação entre capital imobiliário e capital financeiro, reforçando processos de segregação socioespacial. Em consonância, Harvey (2001) identifica a transição do gerencialismo para o empreendedorismo urbano, caracterizada pela adoção de uma racionalidade orientada à eficiência e à maximização de resultados econômicos. Sob essa lógica, grandes detentores do solo consolidam-se como agentes centrais na produção e na ressignificação do espaço urbano.

O Estado, por sua vez, configura-se como agente complexo e não neutro, atuando simultaneamente como regulador, proprietário, consumidor e promotor imobiliário. Suas ações refletem alianças entre frações da classe dominante e são fundamentais para a reprodução das condições de acumulação de capital. No âmbito municipal, essa dinâmica se intensifica, dada a proximidade entre elites políticas e econômicas e sua influência sobre decisões relativas ao uso do solo e aos investimentos públicos.

PENSAR FORA DO EIXO

Mesmo diante da existência de marcos legais, como o Plano Diretor e o PLHIS, não há garantia de neutralidade, uma vez que tais instrumentos podem ser apropriados conforme os interesses dos agentes dominantes. Observa-se um denominador comum entre esses agentes: a apropriação da renda da terra e a acumulação de capital por meio do controle do uso do solo urbano, por parte dos agentes ligados ao mercado imobiliário; e a aplicação seletiva dos instrumentos normativos, por parte do poder municipal

Nesse processo, também se destacam os grupos sociais excluídos, que, embora marginalizados, participam da produção do espaço por meio da autoconstrução e da ocupação informal (Corrêa, 1989). Essa produção popular evidencia as contradições do urbanismo capitalista, ao revelar a contradição entre a lógica da mercantilização da cidade e a necessidade de moradia. Em Maringá, como demonstrado por Garcia e Cordovil (2019), o poder municipal atuou fortemente no sentido de coibir e eliminar as ocupações informais na cidade, em especial em seu setor sul, na década de 1960. As autoras demonstram a violência dos processos de remoção, bem como a prática de envio dessas famílias para municípios vizinhos.

A materialização dessas dinâmicas manifesta-se na segregação socioespacial, que expressa a distribuição desigual do acesso à cidade e aos seus recursos. Como assinala Harvey (2001), a cidade constitui uma unidade fundamental para a compreensão da produção da riqueza, evidenciando o papel central do espaço urbano nas dinâmicas econômicas contemporâneas. Nesse sentido, reforça-se, a partir dos estudos de Rodrigues (2004) e Garcia e Cordovil (2019), que a cidade de Maringá apresenta, desde a sua gênese, uma lógica excludente de produção do espaço urbano. Tal segregação socioespacial, segundo as autoras, pode ser observada nas políticas de remoção de favelas e cortiços, nas práticas urbanísticas orientadas à preservação da valorização do solo urbano e na recorrente produção periférica da Habitação de Interesse Social (HIS).

À luz de Lefebvre (1974), o espaço é produto social, resultado das práticas e estratégias dos diferentes agentes. Nesse sentido, o Estado deve ser compreendido como agente estruturador das relações espaciais, cuja atuação depende da implementação efetiva das políticas, da fiscalização das contrapartidas e do fortalecimento da participação social, especialmente por meio dos conselhos municipais.

Por fim, reforça-se que a produção do espaço urbano é um processo dinâmico e conflituoso, marcado por disputas entre agentes e pela constante reorganização territorial. Nesse contexto, torna-se essencial resguardar, por meio de instrumentos técnico-legais, a função social da cidade,

PENSAR FORA DO EIXO

reafirmando o direito à cidade como possibilidade de transformação consciente e equitativa dos processos de urbanização, conforme proposto por Harvey (2014) e Maricato (2011).

4 CONCLUSÃO

A análise da trajetória das ZEIS, em Maringá, revela que a produção do espaço urbano não é um processo neutro, configurando-se como uma paisagem de contradições resultante da atuação sobreposta e conflitante de distintos agentes sociais, econômicos e institucionais. Durante quase duas décadas, observou-se que a flexibilização de parâmetros urbanísticos foi frequentemente mobilizada como instrumento de barganha, favorecendo o setor imobiliário e contribuindo para a reprodução de processos de periferização da HIS, bem como para a manutenção de desigualdades socioespaciais historicamente consolidadas.

Não obstante, a revisão do Plano Diretor em 2024 e a elaboração do PLHIS, sinalizam um esforço institucional relevante no sentido de reorientar tal lógica. A nova tipificação das ZEIS (ZEIS-1, ZEIS-2 e ZEIS-3), assim como a diferenciação territorial para atuação do ProZEIS (ProZEIS-A e ProZEIS-B) representam uma tentativa de qualificação técnica e jurídica da política habitacional municipal, ao buscar maior controle sobre a densidade urbana, coibir processos de verticalização desarticulados da infraestrutura existente e induzir a provisão habitacional em áreas dotadas de serviços e equipamentos urbanos. Tais diretrizes convergem com a perspectiva de Santos (1987), ao reafirmar que o valor social do cidadão é indissociável de sua localização no território e de seu acesso efetivo à cidade.

Contudo, a efetividade dessas transformações depende, em última instância, da capacidade do Estado de assumir plenamente seu papel como agente regulador da produção do espaço urbano, superando a concepção da moradia como mercadoria e reafirmando-a como direito social fundamental. A consolidação das diretrizes propostas no PLHIS, por meio de sua regulamentação, fiscalização e articulação institucional, revela-se condição indispensável para equilibrar interesses privados e demandas habitacionais coletivas. Nesse sentido, a diferenciação territorial das ZEIS, aliada à destinação de recursos financeiros e à padronização de contrapartidas urbanísticas, apresenta-se como instrumento promissor para a construção de uma paisagem urbana mais justa, capaz de enfrentar a segregação socioespacial e avançar na concretização do direito à cidade em Maringá.

PENSAR FORA DO EIXO

5 AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil (CNPq) – Processo 130491/2025-0.

REFERÊNCIAS

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

CAPEL, Horácio. **La morfología de las ciudades**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. (Série Princípios).
FERNANDES, Edésio. **Direito e Planejamento Urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, P. H. **As ZEIS em Maringá: entre o direito à moradia e a lógica do mercado**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2021.

FERNANDES, Edésio. **Direito e Planejamento Urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCIA, Tatiane Boisa; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **Memórias ignoradas: o início de Maringá sob a ótica da habitação popular**. Antíteses, Londrina, v.12, n. 24, p. 204-235, jul-dez. 2019. DOI: 10.5433/1984-3356.2019v12n24p204

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2001.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. [S. l.: s. n.], 2000. (Original de 1974).

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 632/2006**. Cria o Plano Diretor do município de Maringá. Maringá: Câmara Municipal, 2006.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 760/2009**. Dispõe sobre a autorização da outorga onerosa do direito de construir. Maringá: Câmara Municipal, 2009.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 764/2009**. Dispõe sobre a autorização da outorga onerosa do direito de construir. Maringá: Câmara Municipal, 2009.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 1.424/2024**. Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Maringá. Maringá: Prefeitura Municipal, 2024.



PENSAR FORA DO EIXO

MARINGÁ (PR). **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá – Produto 3: Estratégias de Ação.** Maringá: SEURBH, 2024.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **A pobreza mora ao lado: segregação espacial na região metropolitana de Maringá.** 2004. Tese (Doutorado em Ciência Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** São Paulo: Nobel, 1988.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In: MARICATO, E. (Org.). A produção da casa (e da cidade) no Brasil contemporâneo. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.