



GT 03 | Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

ENTRE A FLEXIBILIZAÇÃO E O COMPROMISSO COM A FUNÇÃO SOCIAL: A TRAJETÓRIA DAS ZEIS NOS PLANOS DIRETORES DE MARINGÁ (2006-2024)

Heloisa Lança Guilherme¹

Leonardo Cassimiro Barbosa²

INTRODUÇÃO:

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são originalmente citadas no artigo 4º do Estatuto da Cidade – Lei n.10257/2001 –, que as declara como um instrumento jurídico e político para o planejamento da ordenação territorial. O mesmo também se isenta da regulação destes marcos, colocando o próprio município como responsável pela regulamentação e aplicação dos instrumentos de manutenção da paisagem urbana. É neste momento que há o desenvolvimento dos Planos Diretores Municipais, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Dentre as diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade orienta que os Planos Diretores planejem o desenvolvimento das cidades por meio da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município “de modo a corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”³. Também é abordado 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, como por exemplo as Leis Complementares de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, de forma a garantir a democratização do espaço e a função social da terra.

Assim, tem se na ZEIS, o papel principal de cumprir a função social da propriedade e o direito à moradia digna, portanto, a implementação deste dispositivo deve ocorrer em locais dentro do ambiente urbanizado, que promovam bem-estar, coletividade e reduzam a segregação urbana⁴. Em Maringá, a ZEIS tem sido aplicada com maior ênfase nos últimos anos, por meio de um programa que prevê a parceria público-privada na provisão de Habitação de Interesse Social (HIS),

¹Heloisa Lança Guilherme, Mestranda, Universidade Estadual de Maringá, heloisalanca@gmail.com

² Leonardo Cassimiro Barbosa, Doutor, Universidade Estadual de Maringá, Docente do Programa Associado UEM/UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, lcarbosa@uem.br

³ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, ano 139, n. 132, p. 1–4, 11 jul. 2001. Art. 1º, inciso IV.

⁴ MARINGÁ. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá – Produto 3: Estratégias de Ação. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2024.



pretendendo amenizar os desafios habitacionais, no entanto, não atingindo o objetivo de diminuir a segregação socioespacial, como apresentaremos adiante.

Tendo em vista a trajetória da regulação do solo em Maringá, partindo o Plano Diretor de 2006 para sua revisão mais recente, publicada em 2024, percebe-se que o antecessor generalizava excessivamente os critérios para ZEIS, abrindo margem à captura pelo mercado imobiliário⁵, enquanto o de 2024 sinaliza um reforço normativo ao caráter de interesse social do instrumento.

EVOLUÇÃO DA TRAJETÓRIA DAS ZEIS EM MARINGÁ (2006-2024):

Partindo do contexto de 2006, temos artigos genéricos que apresentam apenas a definição de HIS e de ZEIS, como os Artigos 24 e 68. Portanto, durante os 18 anos de vigência do Plano Diretor, as zonas especiais passaram por reestruturações, sofrendo consequências do cenário político e econômico, que moldaram sua operação. Um exemplo é a Lei n.760/09, que previa a utilização da Outorga Onerosa de Direito de Construir possibilitando ao empreendedor privado, como forma de pagamento, a execução de HIS em lotes públicos. Desta forma, flexibilizava-se parâmetros urbanísticos, concedendo aumento do potencial construtivo, em troca da doação de lotes urbanos destinados à HIS no município, ou do valor monetário equivalente⁶.

Deste modo, percebe-se que, nestes primeiros anos, a ZEIS foi utilizada como moeda de troca para com o mercado, sugerindo um alinhamento significativo entre as ações do poder público e os interesses do mercado imobiliário em Maringá⁷, sem um controle ou planejamento territorial definido, abrindo margem para aumento da periferização. Observa-se, assim, um afastamento dos dispositivos previstos em sua matriz institucional, o Estatuto da Cidade, dando lugar à mercantilização dos instrumentos urbanísticos e à acumulação de renda, impulsionada pela valorização da terra urbana decorrente das transformações na estrutura da cidade⁸.

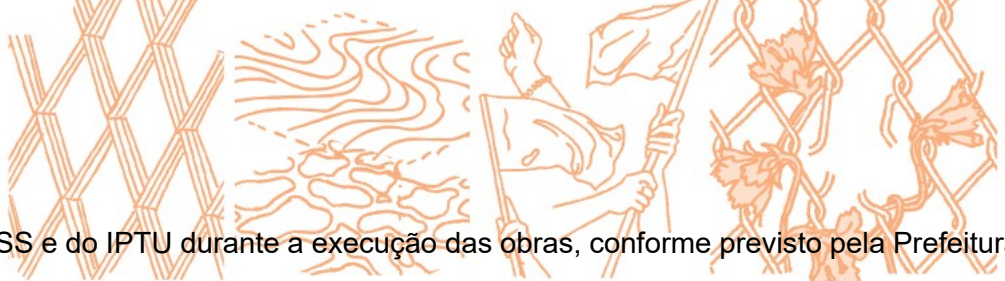
Esta lógica segue até 2018, com a abertura do Edital de Chamamento Público para ZEIS, onde, por meio de um programa patrocinado pelo poder público, as ZEIS são, novamente, consideradas como um meio de troca entre a municipalidade e o mercado imobiliário, cedendo incentivos fiscais e parâmetros urbanísticos para as empresas escolhidas dentro do edital. Este chamamento público, logo depois, receberá o nome de ProZEIS e segue as seguintes diretrizes básicas: autorização para flexibilizar os parâmetros de uso e ocupação do solo, permitindo a transformação de áreas privadas com baixo aproveitamento construtivo em Zonas Especiais de Interesse Social, com direito ao aumento do potencial construtivo; e concessão de incentivos fiscais,

⁵ FREITAS, Caroline Farias. **ZEIS e a produção capitalista do espaço urbano: um estudo sobre a captura do instrumento urbanístico em Maringá-PR**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Programa Associado UEM/Uel de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Maringá, 2021.

⁶ *Ibid.*, p. 124.

⁷ *Ibid.*, p. 129.

⁸ SINGER, P. Boletim Paulista de Geografia. **O uso do solo urbano na economia capitalista.**, [s. l.], v. 59, p. 35–48, 1982.



como a isenção do ISS e do IPTU durante a execução das obras, conforme previsto pela Prefeitura Municipal de Maringá. Em troca, o empreendedor selecionado pelo edital deve construir e doar ao município novas unidades habitacionais, em terrenos públicos, equivalentes a 1,5% do total de moradias do projeto, além de que, 1/3 das unidades habitacionais comercializadas no empreendimento devem atender prioritariamente as famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos, inscritas no Sistema Gerenciador de Cadastro para Caso Própria (SGCCP) da Secretaria de Urbanismo e Habitação (SEURBH)⁹. Deste modo, a ZEIS, no seu papel de instrumento capaz de promover HIS e regularização fundiária, acabam sendo subaproveitadas, devido ao seu modelo operacional desequilibrado e a sua captura pelo mercado imobiliário, não impedindo processos de gentrificação, mesmo que assegure a posse de moradias¹⁰.

De modo similar, a Agência de Habitação Popular Casa Paulista, em 2011, elaborou uma parceria público privada ao qual o ProZEIS pode se remeter, com o objetivo de desempenhar o papel de incentivador e facilitador da iniciativa privada na produção de habitação de interesse social¹¹. Ambos os modelos evidenciam uma lógica institucional alinhada à nova economia e à agenda neoliberal que busca transformar a habitação em uma *commodity*, deslocando a centralidade do poder público para o setor privado na formulação e execução da política habitacional¹². Aspectos como o chamamento público amplo, que permite a influência dos interesses privados na modelagem dos projetos urbanos, a contrapartida simbólica, que evidencia o desequilíbrio entre o benefício privado e o retorno social, e a criação de mercados a partir da financeirização e especulação de áreas com flexibilização normativa sob o pretexto de interesse social, revelam uma lógica predominante no atual contexto urbano. Esses elementos indicam um afastamento do interesse social como princípio estruturante da política urbana. Em vez de tratar a moradia como direito, a política passa a enxergá-la sob a ótica da demanda solvente e do financiamento de longo prazo via o setor privado. O ProZEIS, em Maringá, segue essa trilha quando permite que a ZEIS funcione como moeda de troca urbanística, sem garantir, de fato, localização qualificada, infraestrutura e permanência da população de baixa renda.

Após seis anos do primeiro chamamento público do ProZEIS e 18 anos sem revisão, o Plano Diretor de Maringá é atualizado, alinhando-se às diretrizes do Estatuto da Cidade e incorporando princípios como cidade inteligente, equidade, inclusão social e desenvolvimento metropolitano

⁹ MARINGÁ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá – Produto 3: Estratégias de Ação**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2024.

¹⁰ FREITAS, Caroline Farias. **ZEIS e a produção capitalista do espaço urbano: um estudo sobre a captura do instrumento urbanístico em Maringá-PR**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Programa Associado UEM/UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Maringá, 2021.

¹¹ PEREIRA, A. L. D. S.; PALLADINI, G. M. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, [s. l.], v. 20, n. 43, p. 879–903, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4312>

¹² Ibid.



integrado. Da mesma forma, o novo Plano Diretor aponta como diretrizes e articulações o detalhamento e garantia da efetivação dos instrumentos urbanos previstos no Estatuto da Cidade¹³ assim como procura estimular a vitalidade urbana por meio da descentralização e da multiplicidade de usos no território.¹⁴

Essa tentativa de resgate dos vínculos normativos presentes no Estatuto da Cidade também se aplica às ZEIS, onde ao contrário do período anterior, a revisão do Plano Diretor Municipal procura reforçar o caráter de interesse social do instrumento, inclusive aprofundando sua definição no próprio texto legal, por meio dos Artigos 221 ao 225, bem mais extensos do que os encontrados na minuta de 2006. O plano atual apresenta a divisão da ZEIS em três categorias, o que estimula o seu espraiamento na cidade em formatos mais diversos: I – ZEIS-1: destinada para edificação de Habitação de Interesse Social (HIS) em terrenos públicos ainda vagos; II – ZEIS-2: promoção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) em terrenos privados cujo haja interesse público; III – ZEIS-3: terrenos com ZEIS já implantadas. Dentro deste conceito, a nova lei também trabalha para reforçar o papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) como instância deliberativa, buscando maior controle público e coerência com a função social e, do mesmo modo, os recursos financeiros recebidos por intermédio da Outorga Onerosa do Direito de Construir passam a ser totalmente destinado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), que destinará a quantia para execução de programas e projetos habitacionais.

Além disso, por meio do incentivo trazido pelo novo Plano Diretor, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), produziu o Plano do de Moradia Popular de Maringá, publicado em dezembro de 2024, que, dentre outras estratégias, traça diretrizes para aperfeiçoamento do ProZEIS com o objetivo de estabelecer a organização da paisagem da cidade, controlar a densidade urbana e fomentar a construção de moradias de interesse social em áreas com boa oferta de serviços e infraestrutura¹⁵. As novas diretrizes propostas também procuram equalizar os benefícios e as contrapartidas entre o mercado imobiliário e o poder público, se aproximando da função social deste instrumento, retomando as bases de promoção de bem-estar e igualdade. Para tal, sugere-se a criação de duas áreas de implantação do ProZEIS: ProZEIS-A e ProZEIS-B, aplicando parâmetros urbanos específicos para cada uma dessas delimitações territoriais. Além da regulamentação do projeto em forma de lei, extinguindo os editais de chamamento, propõe-se também a ampliação do percentual de unidades doadas ao município,

¹³ MARINGÁ. **Lei Complementar nº 1.424/2024. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, conforme estabelecido pela Lei Complementar n. 632, de 06 de outubro de 2006, nos termos da Constituição Federal e do art. 40, § 3.o, da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.**

¹⁴ Ibid.

¹⁵ MARINGÁ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá – Produto 3: Estratégias de Ação.** Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2024.



aumentando os 1,5% de contrapartida do setor privado. Soma-se a isso a sugestão de ampliação para 2/3 das unidades comercializadas para o atendimento das faixas de 0-3 salários-mínimos, e o aumento do subsídio municipal para contemplação das famílias de 1-2 salários-mínimos¹⁶, já que, estatisticamente essas são as famílias em maior vulnerabilidade e as que são menos contempladas.

CONCLUSÃO:

A revisão do Plano Diretor de Maringá em 2024 marca um avanço institucional ao reafirmar o interesse social como eixo central das ZEIS, diferentemente do que ocorreu em 2006. Esse movimento sinaliza uma tentativa de reconectar o ProZEIS à sua função social original, diante de seu desvirtuamento como moeda de troca entre setor público e privado. A efetividade dessa mudança, no entanto, dependerá da implementação concreta das propostas, da fiscalização das contrapartidas e da qualificação da participação popular. Consolidar os aprimoramentos propostos no PLHIS é essencial para equilibrar os interesses privados com as reais demandas habitacionais, especialmente por meio da regulação urbana e da promoção de HIS em áreas bem localizadas, fortalecendo o diálogo entre os atores envolvidos e ao promover a justiça socioterritorial.

REFERÊNCIAS:

- ³ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, ano 139, n. 132, p. 1–4, 11 jul. 2001. Art. 1º, inciso IV.
- ⁴ MARINGÁ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá – Produto 3: Estratégias de Ação**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2024.
- ⁵ FREITAS, Caroline Farias. **ZEIS e a produção capitalista do espaço urbano: um estudo sobre a captura do instrumento urbanístico em Maringá-PR**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Programa Associado UEM/Uel de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Maringá, 2021.
- ⁶ MARINGÁ. **Lei Complementar nº 632/2006. Cria o Plano Diretor do município de Maringá**. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná.
- ⁹ SINGER, P. Boletim Paulista de Geografia. **O uso do solo urbano na economia capitalista**, [s. l.], v. 59, p. 35–48, 1982.
- ¹² PEREIRA, A. L. D. S.; PALLADINI, G. M. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, [s. l.], v. 20, n. 43, p. 879–903, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4312>.
- ¹³ MARINGÁ. **Lei Complementar nº 1.424/2024. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, conforme estabelecido pela Lei Complementar n. 632, de 06 de outubro**

¹⁶ MARINGÁ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá – Produto 3: Estratégias de Ação**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2024.



de 2006, nos termos da Constituição Federal e do art. 40, § 3.o, da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.