

## **ZONEAMENTO URBANO INCLUDENTE OU EXCLUDENTE? UM ESTUDO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NOS PLANOS DIRETORES DE LONDRINA E MARINGÁ**

*INCLUSIONARY OR EXCLUSIONARY URBAN ZONING? A STUDY OF THE SPECIAL ZONES OF SOCIAL INTEREST IN THE MASTER PLANS OF LONDRINA AND MARINGÁ*

### **Nathalia Moraes Marcolin**

Mestranda em Geografia, UEL, Brasil.  
nathalia.moraes@uel.br

### **Milena Cardoso Garbossi**

Mestranda em Geografia, UEL, Brasil.  
milena.garbossi@uel.br

### **Ideni Terezinha Antonello**

Professora Doutora, UEL, Brasil.  
antonello@uel.br

## RESUMO

A presente pesquisa realiza uma análise comparativa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Planos Diretores de Londrina e Maringá, com o objetivo de se identificar, a partir da perspectiva de Marcelo Lopes de Souza, as intenções contidas no estabelecimento das ZEIS, se estas retratam um zoneamento incluyente ou excluyente. Como percurso metodológico, baseia-se numa análise documental dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo em ambas as cidades, de modo a examinar as legislações existentes para identificar tanto as similaridades quanto as disparidades nas abordagens de ZEIS implementadas por cada município. Os resultados incluem considerações a respeito de como as ZEIS, como parte do Estatuto da Cidade, têm potencial para transformar o cenário habitacional e urbano, mas seu impacto depende da combinação com normas urbanísticas específicas e da promoção de gestão democrática. A análise demonstrou que a mera produção de habitações não é suficiente para cumprir a função social da cidade, uma vez que o planejamento urbano nos referidos Planos Diretores perpetua a segregação e distancia o direito à cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Zona Especial de Interesse Social. Plano Diretor. Planejamento Urbano.

## ABSTRACT

*This research conducts a comparative analysis of the Special Zones of Social Interest (ZEIS) in the Master Plans of Londrina and Maringá, with the aim of identifying, from the perspective of Marcelo Lopes de Souza, the intentions embedded in the establishment of ZEIS, whether they reflect an inclusionary or exclusionary zoning approach. As a methodological approach, it is based on a documentary analysis of the Master Plans and the Zoning Laws in both cities, in order to examine the existing legislations to identify both similarities and disparities in the ZEIS approaches implemented by each municipality. The results include considerations about how ZEIS, as part of the City Statute, have the potential to transform the housing and urban landscape, but their impact depends on the combination with specific urban regulations and the promotion of democratic management. The analysis demonstrated that the mere production of housing is not sufficient to fulfill the social function of the city, as the urban planning in the mentioned Master Plans perpetuates segregation and distances the right to the city.*

**KEY-WORDS:** Special Zones of Social Interest. Master Plan. Urban Planning.

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano desempenha um papel crucial na configuração do espaço urbano e na promoção da justiça social. No contexto das cidades brasileiras, onde desigualdades socioespaciais são frequentemente acentuadas, o estudo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se revela de extrema importância para compreender como o ordenamento territorial pode influenciar a inclusão ou exclusão de diferentes segmentos da população. Este artigo se dedica a analisar as ZEIS presentes nos Planos Diretores das cidades de Londrina e Maringá, buscando discernir se o zoneamento adotado favorece um modelo mais inclusivo ou excludente de desenvolvimento urbano.

O estudo tem como objetivo geral realizar uma análise comparativa das Zonas Especiais de Interesse Social presentes nos Planos Diretores de Londrina e Maringá, explorando a aplicação do conceito de zoneamento incluyente ou excludente, à luz das diretrizes propostas por Marcelo Lopes de Souza (2002). Além disso, busca-se avaliar a consonância dessas zonas com o princípio do Direito à Cidade, considerando suas implicações para o acesso equitativo aos recursos urbanos e para a promoção de condições dignas de habitação.

A pesquisa será conduzida por meio de uma análise documental das legislações dos Planos Diretores de Londrina e Maringá, incluindo também uma investigação detalhada de suas respectivas Leis de Uso e Ocupação do Solo. Serão examinadas as características, abrangência e critérios que definem as ZEIS em ambos os planos, bem como as diretrizes propostas para sua efetivação. A partir dessa análise, pretende-se identificar as nuances que podem indicar se as zonas são concebidas com uma abordagem mais inclusiva, visando a democratização do acesso ao espaço urbano, ou se, por outro lado, perpetuam formas de exclusão e segregação.

As cidades de Londrina e Maringá foram selecionadas como objetos de estudo devido à sua relevância no contexto regional. Ambas se localizam na região Norte Central Paranaense, caracterizam-se como Capitais Regionais De Categoria B (2B), conforme o IBGE, e assumem papéis de destaque como polos econômicos e de serviços em suas respectivas áreas de influência. A escolha dessas cidades é motivada pela oportunidade de explorar como centros urbanos de porte médio enfrentam os desafios relacionados à inclusão social no planejamento urbano, contribuindo para um entendimento mais abrangente das dinâmicas territoriais em diferentes contextos urbanos do Brasil.

## 2 OBJETIVOS

O objetivo principal deste estudo é realizar uma análise comparativa das Zonas Especiais de Interesse Social presentes nos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade de Londrina e Maringá. A investigação visa examinar como essas zonas foram delineadas e determinar se possuem um caráter incluyente ou excludente, à luz das diretrizes propostas por Marcelo Lopes de Souza. Além disso, a avaliação irá verificar se tais zonas estão em conformidade com os princípios do Direito à Cidade.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia deste estudo consistirá em uma análise documental das Leis de Uso e Ocupação do Solo de Londrina e Maringá, com foco específico nas seções que tratam das Zonas Especiais de Interesse Social. Será realizada uma comparação das definições, critérios de delimitação, regulamentações e incentivos previstos em cada legislação. A abordagem proposta por Marcelo Lopes de Souza será aplicada como um referencial teórico para avaliar se o zoneamento é incluyente ou excluyente em relação às Zonas Especiais de Interesse Social. Ademais, a análise levará em consideração as diretrizes do Estatuto da Cidade para verificar se as zonas especiais estão em conformidade com o Direito à Cidade.

A opção pela abordagem metodológica da análise documental no presente artigo se baseia na ideia de que, ao trabalhar com fontes primárias, como documentos oficiais e legislações que ainda não passaram por análise detalhada, torna-se possível compreender profundamente o assunto em estudo. De acordo com Lima Júnior *et al.* (2021), a pesquisa documental é caracterizada pelo uso exclusivo de documentos como fonte de dados, visando a obtenção de informações contidas neles para uma compreensão mais profunda de um fenômeno. Essa abordagem emprega métodos e técnicas para coletar, compreender e analisar um conjunto diversificado de documentos, incluindo bancos de dados heterogêneos (LIMA JUNIOR *et al.*, 2021, p. 42).

Por meio dessa metodologia de análise das legislações, busca-se obter uma compreensão aprofundada das políticas de zoneamento incluyente ou excluyente nas Zonas Especiais de Interesse Social de Londrina e Maringá, bem como sua relação com o Direito à Cidade e as diretrizes dos Planos Diretores de cada município.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 4.1 Habitação de Interesse Social e o Direito à Cidade

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seus artigos 182 e 183 disposições significativas para a política urbana. Esses artigos estabeleceram as bases legais para a promoção de um desenvolvimento urbano equilibrado, com a valorização da função social da propriedade e a busca por cidades mais justas e integradas.

O artigo 182 definiu diretrizes para o plano diretor, instrumento fundamental de planejamento urbano, determinando que ele seja obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Além disso, ressaltou a importância da participação popular na formulação desses planos, garantindo a voz das comunidades locais nas decisões que afetam seus espaços de vida.

Por sua vez, o artigo 183 tratou das diretrizes para a regularização fundiária de áreas urbanas, buscando dar acesso à moradia digna a uma parcela significativa da população que vive em situações precárias. Essa disposição visava corrigir distorções históricas no acesso à terra e à habitação, promovendo a inclusão social.

Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) consolidou e detalhou essas diretrizes, estabelecendo princípios, instrumentos e normas para o desenvolvimento urbano sustentável. O Estatuto instituiu a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores municipais, definindo os termos em que esses planos devem ser formulados e

regulamentados. Além disso, trouxe instrumentos voltados para a promoção de um uso mais justo e equitativo do solo urbano.

O Estatuto da Cidade desempenha um papel crucial na política urbana pós-redemocratização, ao fortalecer a participação da sociedade civil na tomada de decisões sobre o futuro das cidades, garantindo o direito à cidade para todos os cidadãos. Sua implementação contribui para a construção de um ambiente urbano mais inclusivo, onde as desigualdades são mitigadas e as oportunidades são equitativamente distribuídas.

Para colocar em prática e implantar as diretrizes propostas pelo Estatuto da Cidade numa escala local e municipal, é elaborado o Plano Diretor, que poderá amparar as ações do poder municipal em definir o uso e ocupação do solo urbano. Para se definir o uso e ocupação do solo de forma que atenda os habitantes urbanos de maneira justa, o Plano Diretor se atenta à função social da propriedade urbana, impondo limites ao seu uso diante da situação desigual do acesso à moradia. Além disso, o Plano Diretor também busca aplicar instrumentos de gestão indicados pelo Estatuto Da Cidade, de forma que se encaixe na realidade do município e possa atender as demandas necessárias quanto ao acesso a moradia.

O acesso desigual à moradia por parte dos habitantes urbanos, a chamada questão habitacional ou problemática habitacional, é um assunto que está diretamente ligado ao direito à cidade e a um zoneamento includente ou excludente.

Assim, o zoneamento, de acordo com Souza (2002), é considerado o instrumento de planejamento urbano por excelência, sendo, por muitas vezes, utilizado como ferramenta única ao se planejar as cidades. Para o autor, desde sua origem, o zoneamento se mostra excludente e funcionalista, de modo que separa a cidade da mesma forma que se separa uma residência – atribuindo funções à cada parte, não havendo apenas um tipo de zoneamento, mas suas raízes, ao menos, se dão pelo caráter excludente e funcionalista.

Nesse contexto, a Habitação de Interesse Social, que seria a maneira de amenizar ou solucionar o problema, acaba por ser pensada e planejada, muitas das vezes às margens da cidade, evidenciando, o processo de exclusão social a partir do espaço, e que o interesse do Estado em suprir tais dificuldades de acesso à moradia se mostra ineficaz. Tais fatos ocorrem, pois, os interesses privados e, por vezes, até públicos se voltam à uma política habitacional desvinculada de seu real propósito, renegando a democratização da cidade, mantendo a desigualdade e perpetuando a exclusão sócio territorial.

O direito à cidade deve garantir que diretrizes e legislações sejam consolidadas, para que sejam garantidos os direitos a abrigo, moradia, equipamentos e serviços que venham a atender as necessidades da coletividade que habita no espaço urbano, podendo assim, garantir uma cidade que esteja preparada para atender também as demandas populares, que atualmente se encontram num contexto desigual.

Diante disso, Souza (2002) apresenta uma visão de zoneamento includente, também chamado de “zoneamento de prioridades”, assumindo o princípio da inversão de prioridades. Nesta perspectiva, o Estado deveria priorizar as regiões mais pobres no tocante à infraestrutura urbana, ao invés de se voltar às já privilegiadas.

A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “includente”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou

loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado. Convencionou-se chamar esses espaços de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Tais espaços compreendem, principalmente, favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos. (SOUZA, 2002, p. 263).

Esse zoneamento, de acordo com Souza (2003), possui objetivos como coibir especulação imobiliária, reduzir o nível de disparidade socioeconômica e o nível de segregação residencial, além de democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano. Tais objetivos encontram-se na Constituição de 1988, bem como no Estatuto da Cidade, prevendo, portanto, sua incorporação por meio dos Planos Diretores.

Um dos instrumentos encontrados no estatuto da cidade e apontado por Souza (2002), que pode disponibilizar alternativas para a questão habitacional são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), estas se apresentam como o maior instrumento de utilização pelos municípios com relação à moradia, visto que são destinadas áreas para regularização fundiária e urbanística, além de separação de áreas de vazios urbanos para implantação de projetos habitacionais.

De acordo com Antonello, Veiga e Bertini (2022), as ZEIS são as áreas urbanas destinadas predominantemente à recuperação urbanística, à regularização fundiária, à recuperação de imóveis degradados e à produção de Habitação de Interesse Social - HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Segundo Barros, Carvalho e Montandon (2010), é possível utilizar o referido instrumento tanto para regularizar áreas ocupadas, independentemente da conformidade com as normas urbanísticas durante o processo de ocupação, como para destinar áreas vazias à habitação de interesse social. No caso da regularização de áreas ocupadas, ao instituir uma zona de especial interesse social (ZEIS), demonstra-se viável estabelecer parâmetros urbanísticos especiais que levem em consideração o modo de ocupação adotado pela comunidade, permitindo, por exemplo, a utilização de vias mais estreitas em locais de declive acentuado, ou a consolidação de ocupações em áreas ambientalmente preservadas, minimizando a necessidade de realocação de moradias no contexto da regularização fundiária.

Além disso, ainda na visão de Barros, Carvalho e Montandon (2010), as ZEIS possibilitam a implementação de medidas que evitem a expulsão posterior dos residentes de baixa renda por grupos sociais mais afluentes, atraídos pela valorização desses terrenos. Quando empregadas em relação a propriedades desocupadas ou subutilizadas, as ZEIS permitem ao poder público reservar áreas que já contam com infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para a habitação de interesse social, revelando-se como uma ferramenta significativa para prevenir a marginalização dos indivíduos de baixa renda para as regiões periféricas distantes dos centros urbanos.

Antonello, Veiga e Bertini (2022) destacam ainda a importância de defender o Plano Diretor como um mecanismo orientador que efetiva a implementação de políticas habitacionais ao estabelecer as ZEIS. Essas zonas, por sua vez, possibilitam o cumprimento da função social da propriedade urbana, de modo que este instrumento viabiliza a ampliação do acesso da população vulnerável a áreas urbanizadas. Para alcançar esse objetivo, é imperativo contar com o apoio e a participação ativa dessa população na formulação de políticas públicas urbanas. O

propósito é de se alterar as orientações que atualmente definem a configuração do território, com o intuito de ultrapassar os obstáculos que obstruem um acesso imparcial e uma abordagem equitativa para suprir as necessidades e garantir os direitos dos residentes urbanos, particularmente no contexto de moradias adequadas.

#### 4.2 As Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Londrina (2008)

A instituição de zonas especiais de interesse social, comumente conhecidas por ZEIS, está alicerçada no Estatuto da Cidade, no inciso V do art. 4º, onde estão dispostos os institutos jurídicos e políticos que devem ser instituídos, juntamente com outros instrumentos de planejamento urbano, pelo Plano Diretor.

Em Londrina, o primeiro Plano Diretor realizado após a promulgação do Estatuto da Cidade se deu em 2008, com o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina - PDPML (2008 – 2018), decretado pela Lei nº 10.637/2008. Nele, encontra-se, em seu Capítulo VIII, disposições sobre a Política Municipal de Habitação, com seus objetivos, diretrizes, princípios e ações estratégicas. Dentre tais diretrizes, em seu artigo 41, inciso V, aparece pela primeira vez o termo Zona Especial de Interesse Social: “V. instituir zonas especiais de interesse social (ZEIS);” (LONDRINA, 2008). Posteriormente, em seu inciso XIV, menciona-se o estabelecimento de parâmetros para a instituição destas zonas.

Em se tratando de ações estratégicas, tem-se, no artigo 42, a necessidade de regulamentar os instrumentos descritos no Estatuto da Cidade na legislação municipal e, mais adiante: “XVII. incorporar as zonas especiais de interesse social (ZEIS) como estratégia política e urbanística para o enfrentamento da problemática habitacional da população de baixa renda;” (LONDRINA, 2008).

O PDPML de 2008 traz em seu corpo a adoção de instrumentos urbanísticos, seguindo o Estatuto da Cidade, voltados à garantia da função social da cidade. Dentre seus objetivos gerais, em seu art. 6º, busca:

I. a promoção humana e a qualidade de vida da população, por meio do combate às causas da pobreza e da redução das desigualdades sociais, assegurando-se a todos o acesso aos recursos e serviços públicos que lhes proporcionem meios físicos e psicossociais indispensáveis à conquista de sua própria autonomia; (LONDRINA, 2008)

Para garantir o bem-estar de seus habitantes, foram apresentados, em seu art. 125, diversos instrumentos de política urbana, como: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo, Direito de Preferência, Outorga Onerosa do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; Transferência do Direito de Construir; Estudo de Impacto de Vizinhança etc., todos descritos ao longo do capítulo. Por meio destes, objetiva-se proporcionar recursos, terras ou contrapartidas que beneficiem, em variados níveis, a Habitação de Interesse Social. Entretanto, tais mecanismos não foram utilizados, apesar de descritos na principal lei responsável pelo planejamento municipal.

As definições acerca das ZEIS foram atribuídas à lei específica, no caso a Lei de Uso e Ocupação do Solo (12.236/2015). A Lei de Uso e Ocupação do Solo, muitas vezes referida como “lei de zoneamento”, é quem define os parâmetros de uso e ocupação para os imóveis localizados dentro do perímetro urbano municipal. O zoneamento, de acordo com SOUZA

(2002), é considerado o instrumento de planejamento urbano por excelência, sendo, por muitas vezes, utilizado como ferramenta única ao se planejar as cidades. Para o autor, desde sua origem, o zoneamento se mostra excludente e funcionalista, de modo que separa a cidade da mesma forma que se separa uma residência – atribuindo funções à cada parte. Porém, cabe destacar, que Souza (2002) afirma não haver apenas um tipo de zoneamento, mas suas raízes, ao menos, se dão pelo caráter excludente e funcionalista.

No Capítulo V da Lei Municipal nº 12.236/2015, foram definidas sete zonas especiais destinadas à implantação de projetos específicos, com parâmetros de uso e ocupação próprios, sendo uma delas a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Suas especificações são encontradas no art. 186, onde consta:

Art. 186. A Zona Especial de Interesse Social – ZEIS é a área urbana destinada predominantemente à recuperação urbanística, à regularização fundiária, à recuperação de imóveis degradados e à produção de Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (LONDRINA, 2015).

Três foram as subdivisões criadas para as Zonas Especiais de Interesse Social, sendo elas:

I – ZEIS 1: áreas públicas ou privadas ocupadas informalmente por segmentos populacionais socialmente vulneráveis, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de interesse social e regularização fundiária, urbanística e jurídica, resultado do Plano de Urbanização – PU, conforme estabelecido em lei;

II – ZEIS 2: áreas de conjuntos habitacionais irregulares e parcelamentos irregulares e até clandestinos, de interesse social, e preferencialmente, dos segmentos populacionais socialmente vulneráveis, executados pelo público ou empreendedores particulares, que têm disponibilidade de regularização dos imóveis conforme legislação vigente; e

III – ZEIS 3: glebas e terrenos não parcelados ou não edificados, não utilizados ou subutilizados para fins urbanos, bem como edificações não utilizadas ou subutilizadas, localizados prioritariamente em áreas onde há infraestrutura urbana ou em terrenos nos quais, há interesse de promover programas habitacionais de interesse social, resultado do Plano de Urbanização – PU, conforme estabelecido nesta lei. (LONDRINA, 2015)

Conforme a lei, em seu artigo 187, havia a necessidade de regulamentação das ZEIS por meio de lei específica, proposta dentro do prazo de 180 dias após a publicação da Lei Municipal nº 12.236/2015. Enquanto tal lei específica não fosse publicada – e que, de fato, até hoje não foi, os critérios e parâmetros adotados nas ZEIS seriam os mesmos da Zona Residencial 3 – ZR-3.

No que se refere à localização das ZEIS no município, dentre os 42 lotes de ZEIS existentes, nenhum deles se encontra na região central – aliás, com vários lotes de grandes dimensões muito próximos do limite do perímetro urbano. De acordo com o IPPUL, em seu Caderno Técnico 7 – Diagnóstico de Zonas da Lei Municipal 12.236/2015 – Usos do Solo, alguns dos maiores lotes de ZEIS encontrados, especialmente os da zona norte, sequer possuem parcelamento do solo, encontram-se sem uso ou até mesmo com atividades voltadas ao uso rural sendo desenvolvidas.

Outras regiões, como as ZEIS presentes na zona leste, já se mostram mais consolidadas, contudo, há grandes disparidades em relação à infraestrutura dentro da mesma categoria de zoneamento. Além disso, ainda que todos os lotes estivessem sendo utilizados com

o fim proposto, cria-se uma cidade dispersa e segregacionista, onde a população mais pobre é posta à margem da cidade, literal e figurativamente. Assim, torna-se facilmente perceptível um tipo de zoneamento excludente, onde a população mais pobre é colocada distante dos demais membros componentes da sociedade.

### 4.3 As Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Maringá (2006)

Em relação à Maringá, o primeiro plano diretor subsequente à promulgação do Estatuto da Cidade é representado pela Lei Complementar nº 632 de 2006, responsável pela instituição do Plano Diretor do município. Foram incorporados instrumentos e diretrizes presentes no Estatuto da Cidade e, com relação à Habitação de Interesse Social, esta é mencionada pela primeira vez na seção II do capítulo I, onde são discutidas as políticas de desenvolvimento territorial e ambiental.

Na referida seção, são apontadas estratégias para se alcançar os objetivos de uso e ocupação do solo sustentáveis, a mobilidade urbana, preservação da paisagem, distribuição justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, além da promoção do acesso à habitação, priorizando a população de baixa renda. Para a consecução dos objetivos apresentados, definem-se estratégias no artigo 24, e cabe destacar, no que se refere à política habitacional, os seguintes pontos:

- a) inciso IX, em que se sugere a redefinição de critérios da política habitacional;
- b) inciso X, onde se propõe a articulação da política habitacional de Maringá às dos demais municípios da região metropolitana;
- c) inciso XI, onde apresenta-se a potencialização dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a política habitacional.

Outro inciso que se sobressai diz respeito ao inciso XV, em que se busca definir a política municipal de habitação, com ênfase na população de baixa renda, contemplando: “a) destinação de áreas para Habitação de Interesse Social; b) criação de mecanismos de financiamento; c) moradia rural; d) combate à exclusão socioterritorial;” (MARINGÁ, 2006). No parágrafo primeiro do presente artigo, define-se a Habitação de Interesse Social como “aquela destinada à população com renda familiar mensal limitada a 06 (seis) salários mínimos.” (MARINGÁ, 2006)., contudo, para os fins da política habitacional, tem-se como prioridade a população com renda familiar de até três salários mínimos, conforme parágrafo segundo.

No Capítulo II do Plano Diretor, encontra-se uma seção específica para a discussão no que diz respeito às Zonas Especiais de Interesse Social, seção na qual são definidas como porções do território destinadas prioritariamente à urbanização e produção de habitação de interesse social, com padrões de uso e ocupação diferenciados. Dentre seus objetivos, constam:

- I - permitir a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado legal de terras;
- II - possibilitar a extensão dos serviços e da infraestrutura urbana nas regiões não atendidas;
- III - garantir a melhoria da qualidade de vida e equidade social entre as ocupações urbanas. (MARINGÁ, 2006)

Contudo, a definição e implementação de suas leis específicas, de acordo com o artigo 70, seria estabelecida por lei municipal baseada no Plano Diretor. Demais instrumentos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, medidas mitigatórias do Estudo de Impacto de Vizinhança, Transferência do Potencial Construtivo, Direito de Preempção também possuem mecanismos que, de alguma forma, beneficiam a habitação de interesse social e encontram-se expostos no Plano Diretor, porém, também a depender de regulamentação posterior. De acordo com Silva (2013), tal acontecimento se deu apenas quatro anos depois da promulgação do PD.

Com exceção da outorga onerosa que era de interesse do mercado e de pontuais aprovações de ZEIS, os demais instrumentos que assegurariam o direito à cidade por meio do acesso à terra urbana só foram implementados em 2011, assim, o problema de falta de moradia para a população de baixa renda e as desigualdades no acesso ao solo urbano, com ocupação inclusive dos inúmeros vazios, foram até hoje pouco enfrentados. (SILVA, 2013, p. 12).

A Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, Lei Complementar nº 888 de 2011, responsável por regulamentar as Zonas Especiais, define 22 Zonas Especiais em seu artigo 7, onde constam as zonas definidas para o território municipal. Dentre as 22 Zonas Especiais, a Zona Especial de Interesse Social é identificada como a de número 22 (ZE22), sendo de uso exclusivamente residencial, com ocupação de residências unifamiliares, bifamiliares ou multifamiliares, formadas por terrenos designados para a implementação de iniciativas habitacionais com foco em necessidades sociais.

De acordo com Silva (2013), entretanto, tais áreas destinadas à habitação de interesse social foram de terrenos públicos desafetados ou nos distritos de Maringá, partindo da justificativa de que havia um déficit de terrenos aptos em questão de valores à instalação das habitações, o que fazia com que os valores subissem muito acima da média. Assim, a Macrozona de Contenção, idealizada de modo a conter a expansão horizontal, foi substituída pela Macrozona de Ocupação Imediata, permitindo a instalação de novos loteamentos na região próxima à divisa do perímetro urbano. Silva (2013) afirma que a mudança na lei ocorreu, porém os preços dos terrenos não diminuíram,

Ao contrário, estão sendo criados novos empreendimentos nas bordas da cidade favorecidos pelas novas regras de parcelamento, como condomínios para classe alta e ao mesmo tempo bairros populares do MCMV colados ao novo limite do perímetro, em regiões quase rurais. São práticas como essa que aprofundam e mantêm a histórica segregação social e o afastamento do direito a cidade que compõe o cenário regional metropolitano. (SILVA, 2013, p. 13).

Já com relação aos lotes desafetados pelo município em áreas bem localizadas compõem uma abordagem que, caracterizada pelo espalhamento das ZEIS no município, ainda segundo Silva (2013), proporciona a inserção da população em bairros já consolidados, próxima da infraestrutura, evitando a formação de concentrações de regiões formadas exclusivamente pela população de baixa renda, conforme previsto pelo próprio conceito de ZEIS. Esta forma de se conceber as ZEIS se mostra bastante distinta da apresentada em Londrina, onde foram separadas grandes áreas para a habitação social em regiões carentes de infraestrutura, com grandes bolsões de vazios urbanos entre as ZEIS e o restante da malha urbana etc. Assim, neste

caso, pode-se considerar o zoneamento de Maringá como mais includente, ao passo que Londrina se mostra mais excludente.

No entanto, quando se analisa o contexto maringaense no que se refere à articulação dos instrumentos urbanísticos descritos no Plano Diretor, a situação se mostra semelhante à de Londrina. Brajato (2017) trabalha o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em Maringá, sendo este um conjunto de instrumentos previsto pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, onde o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção surgem com o propósito de reduzir a retenção especulativa de imóveis urbanos bem localizados e com demanda. Conforme a autora, o PEUC estabelece a exigência de uso, parcelamento ou edificação de imóveis ociosos em prazo definido. Em caso de descumprimento, o IPTU progressivo no tempo é aplicado, aumentando a alíquota anualmente até 15%. Se o uso apropriado não ocorrer, a desapropriação-sanção é possível, com pagamento em títulos da dívida pública. Sua importância com relação às ZEIS se dá de modo que, como instrumento jurídico-urbanístico, pode favorecer a disponibilização de áreas para a habitação de interesse social, contribuindo, por consequência, para a democratização do acesso à terra e à moradia, alinhando-se aos objetivos da Reforma Urbana.

De acordo com Brajato (2017), apesar de sua capacidade de promover os preceitos definidos no Estatuto da Cidade relacionados à função social da propriedade, o PEUC carece de orientações para sua aplicação dentro das Zonas Especiais de Interesse Social e, em Maringá, torna-se claro que esse instrumento não foi concebido para simplificar a alocação de terras destinadas à Habitação de Interesse Social. A aplicação do instrumento não demonstra estar conectada a outros dispositivos urbanísticos, o que compromete sua eficácia. Assim sendo, entende-se que, mesmo com a definição do instrumento, sua aplicabilidade se torna comprometida quando em desacordo com demais instrumentos, demandando maiores formas de se garantir a aplicabilidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo realizar uma análise comparativa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Planos Diretores de Maringá (2006) e de Londrina (2008), explorando a perspectiva do zoneamento inclusivo ou excludente e sua relação com o direito à cidade. Nesse sentido, o exame detalhado das legislações vigentes e suas potenciais alterações permitiu uma compreensão mais profunda sobre como essas cidades abordam a inclusão social em seus ordenamentos territoriais.

Por meio de análise documental, foi possível comparar as Leis de Uso e Ocupação do Solo das duas cidades presentes em seus respectivos Planos Diretores, buscando identificar a presença das concepções de zoneamento inclusivo ou excludente propostas por Souza (2002) e suas influências na definição das ZEIS. A abordagem se revelou adequada e eficaz ao longo desta pesquisa, demonstrando sua capacidade de atender integralmente aos objetivos propostos, proporcionando uma base sólida para as análises críticas e reflexões apresentadas.

O instrumento das ZEIS, entre os diversos mecanismos do Estatuto da Cidade, destaca-se como aquele que pode efetivamente provocar transformações no cenário do direito à moradia e à cidade. Sua presença nos Planos Diretores de diversas cidades brasileiras é um passo

positivo, porém, seu impacto pleno depende da combinação com normas urbanísticas que respeitem as particularidades das áreas a serem regularizadas e da promoção de processos de gestão democrática.

No entanto, a mera inserção dos moradores no tecido urbano não garante sua integração na sociedade. Para que essa integração ocorra, é crucial que sejam reconhecidos socialmente como detentores dos mesmos direitos e oportunidades (SILVA, 2013). Porém, com a análise das ZEIS dispostas nas Leis de Uso e Ocupação do Solo de Londrina e Maringá, ficou evidente que, embora os instrumentos delineados pelo Estatuto da Cidade relacionados ao acesso à terra e à moradia estejam presentes nos Planos Diretores, sua aplicação ainda não ocorre de maneira coerente e eficaz para promover a apropriação coletiva do território.

Nesse sentido, fica claro que apenas a produção de loteamentos e habitações não é suficiente para cumprir plenamente a função social da cidade. O cenário ideal requer uma cidade sustentável que ofereça uma gama de comércios, serviços, indústrias, equipamentos públicos, áreas de lazer e esportes, com acesso equitativo para toda a população. A prática de um planejamento urbano incoerente, como a observada em alguns aspectos presentes nas cidades deste estudo, perpetua a segregação histórica e distancia o efetivo direito à cidade para todos os cidadãos.

Dessa forma, conclui-se que o desafio reside em transformar os instrumentos legais em ações concretas que efetivamente promovam a inclusão social, respeitando as especificidades locais e promovendo uma gestão urbana verdadeiramente democrática e igualitária. Somente mediante esforços conjuntos, é que se poderá aspirar a um cenário onde a cidade e seus recursos sejam acessíveis e beneficiem a todos os segmentos da sociedade.

## 6 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ANTONELLO, I. T.; VEIGA, L. A.; BERTINI, I. T. Cidade Excludente: o ordenamento do território urbano atrelado a política habitacional em Londrina/PR. Blumenau – SC. XIX Encontro Nacional da ANPUR. 2022.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtman. O Estatuto da Cidade Comentado. (orgs.) CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.91-118.

BRAJATO, Dânia. Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Anais Encontros Nacionais da ANPUR**, XVII ENANPUR, São Paulo, v. 17, mai/2017. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1907/1886>

BRASIL. **LEI FEDERAL 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm).

LIMA JUNIOR, E. B. et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n 44, p. 36-51, 2021.

LONDRINA. **LEI Nº 10.637, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008**. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina – PDPML e dá outras providências. Londrina, PR. Jornal Oficial de Londrina, 2008.

LONDRINA. **LEI Nº 12.236, DE 29 DE JANEIRO DE 2015**. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências. Londrina, PR: Jornal Oficial de Londrina, 2015.

MARINGÁ, **LEI Nº 888, DE 26 DE JULHO DE 2011**. Substitui a Lei Complementar nº 331/1999, que dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Jornal Oficial de Maringá, 2011.

MARINGÁ. **LEI Nº 632, DE 06 DE OUTUBRO DE 2006.** Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Maringá, PR. Jornal Oficial de Maringá, 2006.

REALI, Mário. ALLI, Sérgio. **A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade.** In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Ana Cláudia. (Orgs). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p 35-53.

SILVA, B. F. Quando o planejamento urbano conspira contra a cidade: uma avaliação através da recente produção imobiliária de Maringá *in*: VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2013, São Paulo. **Direito Urbanístico e Justiça Urbana: Cidade, Democracia e Inclusão Social.** São Paulo: EDUC, 2013. v. 1. p. 1-19.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 192 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560 p.