



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

NATHALIA MORAES MARCOLIN

**A DISPOSIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS
COMUNITÁRIOS NAS ZEIS DE LONDRINA E MARINGÁ:
UMA ANÁLISE BASEADA EM RAIOS DE ABRANGÊNCIA**

Londrina
2025

NATHALIA MORAES MARCOLIN

**A DISPOSIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS
COMUNITÁRIOS NAS ZEIS DE LONDRINA E MARINGÁ:
UMA ANÁLISE BASEADA EM RAIOS DE ABRANGÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia à Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha Antonello.

Londrina
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Marcolin, Nathalia Moraes.

A disposição de equipamentos públicos comunitários nas ZEIS de Londrina e Maringá : Uma análise baseada em raios de abrangência / Nathalia Moraes Marcolin. - Londrina, 2025.
167 f. : il.

Orientador: Ideni Terezinha Antonello.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2025.
Inclui bibliografia.

1. Zonas Especiais de Interesse Social - Tese. 2. Planejamento urbano - Tese. 3. Plano Diretor Municipal - Tese. 4. Lei de Uso e Ocupação do Solo - Tese. I. Antonello, Ideni Terezinha. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU 91

NATHALIA MORAES MARCOLIN

**A DISPOSIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS
NAS ZEIS DE LONDRINA E MARINGÁ:
UMA ANÁLISE BASEADA EM RAIOS DE ABRANGÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha
Antonello
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Edilson Luís de Oliveira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof.^a Dr.^a Heloísa Soares de Moura Costa
Universidade Federal de Minas Gerais -
UFMG

Londrina, 13 de março de 2025.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não é resultado apenas de esforço individual, mas da soma de muitas influências, incentivos e apoios ao longo da minha trajetória. Àqueles que, de diferentes formas, contribuíram para que eu chegasse até aqui, expresso minha profunda gratidão.

Começo destacando meus agradecimentos à minha avó, Luzinete Mendes Moraes, e à minha mãe, Gisele Mendes Moraes, que sempre me ofereceram apoio incondicional e garantiram que eu pudesse me dedicar aos estudos. Sem a força e o suporte de ambas, este caminho teria sido muito mais difícil – ou talvez sequer tivesse existido.

Agradeço também à minha irmã, Maria Luíza Moraes Dias, que, mesmo com tão pouca idade e sem perceber, trouxe leveza a este período. Seu carinho foi um alívio em meio ao peso do trabalho acadêmico. Espero que siga sendo dedicada, inteligente e criativa, e que, ainda que seu processo histórico seja diferente do meu, tenha a oportunidade de trilhar o mesmo caminho da academia no futuro, se assim desejar.

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha Antonello, pelo compromisso, paciência e confiança ao longo do mestrado. Sua orientação foi essencial para a construção deste trabalho e para meu amadurecimento acadêmico. Expresso meu máximo respeito por sua dedicação à pesquisa e ao ensino, que certamente me serviram de referência.

Destaco meus agradecimentos ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, o IPPUL, onde tive a oportunidade de expandir meus horizontes e enxergar possibilidades dentro da Geografia e do planejamento urbano que jamais imaginei ao ingressar no meu segundo ano da graduação. Durante os anos em que estive no instituto, entre 2019 e 2021, vivi experiências que moldaram minha trajetória acadêmica e profissional. O IPPUL continua sendo um espaço de referência para mim, e sigo com o desejo e o sonho de um dia retornar.

No IPPUL, conheci pessoas fundamentais para esse caminho. Meu sincero agradecimento à arquiteta Ana Flávia Galinari, que foi, além de uma inspiração de vida, alguém que marcou profundamente meu percurso. Sua inteligência, generosidade e dedicação me ensinaram muito, e o vínculo que construímos segue como um dos mais significativos da minha vida. Sem seu incentivo e apoio, talvez eu

não tivesse seguido na pós-graduação. Até hoje considero difícil expressar o quanto você é importante para mim. Deixo aqui meu mais profundo carinho e admiração.

Também agradeço ao Vinícius Biazotto Gomes, um dos profissionais mais inteligentes que conheço e cuja forma de trabalhar com a Geografia sempre me encantou. Sua capacidade de análise e compromisso com a pesquisa foram grandes aprendizados para mim, ampliando minha visão sobre a área e me inspirando a continuar. Minha gratidão também à Beatriz Ferraz Osti, que compartilhou comigo a experiência de estágio e que hoje, como arquiteta, segue sendo uma profissional que admiro.

Agradeço ao Grupo de Estudos Geografando o Território, coordenado pela minha orientadora, professora Ideni Antonello, pelo espaço de discussão e troca que tanto contribuiu para minha formação nesses dois anos.

Ao Laboratório de Análises Territoriais Campo e Cidade, nosso grande LATEC, que se tornou um espaço de aprendizado e convivência essencial durante o mestrado. Ali vivi alguns dos momentos mais marcantes dessa caminhada e conheci uma das pessoas mais importantes da minha vida.

Um agradecimento especial ao Osmar Fabiano de Souza Filho, grande amigo e companheiro (de trabalho). Ao longo do mestrado, compartilhamos a escrita de artigos, os desafios da pesquisa, incontáveis mates de fundamento e, acima de tudo, uma amizade que espero que siga por muito tempo. Seu apoio e conselhos fizeram toda a diferença. Tu és o melhor, no meu juízo de valor, e é o que me importa.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento que me permitiu dedicar-me integralmente ao mestrado durante esses dois últimos anos. O suporte da instituição foi imprescindível para que esta pesquisa se concretizasse.

Muito obrigada a todos.

RESUMO

MARCOLIN, Nathalia Moraes. **A disposição de equipamentos públicos comunitários nas ZEIS de Londrina e Maringá:** Uma análise baseada em raios de abrangência. 2025. 167 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Exatas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2025.

A presente dissertação tem como objetivo analisar a distribuição dos equipamentos públicos comunitários nas Zonas Especiais de Interesse Social de Londrina e Maringá, buscando compreender se as ZEIS são efetivas na democratização do espaço urbano ou se permanecem apenas como um dispositivo formal nos Planos Diretores, sem proporcionar, na prática, a inclusão socioespacial. Os Planos Diretores de Londrina (2008) e Maringá (2006) foram escolhidos por serem os primeiros elaborados após o Estatuto da Cidade (2001), permitindo analisar como a implementação das ZEIS se materializou. Para tanto, combinou-se, como metodologia, a análise documental das legislações urbanísticas com a espacialização dos equipamentos públicos por meio do *software* de geoprocessamento QGIS, considerando raios de abrangência distintos para os eixos de educação, saúde e lazer. A abordagem permitiu examinar um dos componentes da acessibilidade, exigindo, contudo, uma interpretação que considere a complexidade do meio urbano construído. Ao longo dos capítulos, aborda-se a evolução do planejamento urbano no Brasil, a regulamentação das ZEIS e a distribuição dos serviços urbanos nesses territórios. Os resultados demonstram que, embora as ZEIS representem um avanço normativo e uma fissura dentro da lógica de acumulação do espaço urbano, sua materialização ocorre de maneira desigual, apresentando variações conforme o território analisado e os eixos de pesquisa. A pesquisa revelou que a acessibilidade aos serviços urbanos não pode ser tratada de forma homogênea, uma vez que algumas ZEIS apresentam melhores condições de integração, enquanto outras permanecem mais isoladas dos equipamentos públicos essenciais. Considera-se, assim, que a efetividade das ZEIS depende de políticas públicas que enfrentem a lógica da segregação socioespacial, de modo a reduzir as desigualdades no acesso à infraestrutura urbana e promover sua função enquanto instrumento de inclusão urbana.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social; Planejamento urbano; Plano Diretor Municipal; Lei de Uso e Ocupação do Solo.

ABSTRACT

MARCOLIN, Nathalia Moraes. **The distribution of public facilities in the ZEIS of Londrina and Maringá:** An analysis based on coverage radii. 2025. 167 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Exatas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2025.

The present dissertation aims to analyze the distribution of community public facilities in the Special Zones of Social Interest (ZEIS) of Londrina and Maringá, seeking to determine whether these zones effectively contribute to the democratization of urban space or remain merely a formal mechanism within the Master Plans, without ensuring socio-spatial inclusion in practice. The Master Plans of Londrina (2008) and Maringá (2006) were selected as they were the first formulated after the City Statute (2001), allowing an analysis of how the implementation of the ZEIS has materialized. The methodology combined documentary analysis of urban legislation with the spatialization of public facilities using the QGIS geoprocessing software, considering distinct coverage radii for the sectors of education, health, and leisure. The approach allowed for the examination of one component of accessibility; however, it requires an interpretation that takes into account the complexity of the built urban environment. Throughout the chapters, the research examines the evolution of urban planning in Brazil, the regulation of the ZEIS, and the distribution of urban services within these territories. The results indicate that, although ZEIS represent a normative advancement and a rupture within the logic of urban space accumulation, their materialization occurs unevenly, exhibiting variations depending on the analyzed territory and research axes. The research revealed that accessibility to urban services cannot be treated homogeneously, as some ZEIS exhibit better conditions for integration, while others remain more isolated from essential public facilities. Thus, the effectiveness of ZEIS is understood to depend on public policies that challenge the logic of socio-spatial segregation, aiming to reduce inequalities in access to urban infrastructure and reinforce their role as an instrument of urban inclusion.

Key-words: Special Zones of Social Interest; Urban planning; Municipal Master Plan; Land Use and Occupation Law.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização dos municípios Londrina e Maringá.....	18
Mapa 2 – Localização das ZEIS de Londrina selecionadas	21
Mapa 3 – Localização das ZEIS de Maringá selecionadas	23
Mapa 4 – Localização e delimitação da Zona Especial de Interesse Social - Lei Municipal nº 12.236/2015 de Londrina	108
Mapa 5 – Localização e delimitação da Zona Especial de Interesse Social – Lei Complementar nº 888/2011 de Maringá.....	114
Mapa 6 – Presença de instituições de Ensino Infantil dentro do raio de 450 m em Londrina	120
Mapa 7 – Presença de instituições de Ensino Infantil dentro do raio de 450 m em Maringá	122
Mapa 8 – Presença de instituições de Ensino Fundamental e Médio dentro do raio de 800 m em Londrina.....	123
Mapa 9 – Presença de instituições de Ensino Fundamental e Médio dentro do raio de 800 m em Maringá	124
Mapa 10 – Presença de universidades dentro do raio de 1500 m em Londrina ..	125
Mapa 11 – Presença de universidades dentro do raio de 1500 m em Maringá ...	126
Mapa 12 – Presença de UBS e Postos de Saúde dentro do raio de 1500 m em Londrina	130
Mapa 13 – Presença de UBS e Postos de Saúde dentro do raio de 1500 m em Maringá	131
Mapa 14 – Presença de hospitais dentro do raio de 2500 m em Londrina	132
Mapa 15 – Presença de hospitais dentro do raio de 2500 m em Maringá	132

Mapa 16 – Presença de praças dentro do raio de 600 m em Londrina.....	133
Mapa 17 – Presença de praças dentro do raio de 600 m em Maringá.....	134
Mapa 18 – Presença de parques de bairro dentro do raio de 1000 m em Londrina	135
Mapa 19 – Presença de parques de bairro dentro do raio de 1000 m em Maringá	137
Mapa 20 – Presença de centros esportivos dentro do raio de 2000 m em Londrina	139
Mapa 21 – Presença de centros esportivos dentro do raio de 2000 m em Maringá	140
Mapa 22 – Presença de bibliotecas dentro do raio de 1400 m em Londrina	141
Mapa 23 – Presença de bibliotecas dentro do raio de 1400 m em Maringá	141
Mapa 24 – Presença de centros comunitários dentro do raio de 800 m em Londrina	142
Mapa 25 – Presença de centros comunitários dentro do raio de 800 m em Maringá	143
Mapa 26 – Presença de grandes equipamentos culturais dentro do raio de 5000 m em Londrina	145
Mapa 27 – Presença de grandes equipamentos culturais dentro do raio de 5000 em Maringá	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Raio de abrangência dos equipamentos urbanos públicos comunitários, conforme Pasquotto (2024)27

Quadro 2 – Raio de abrangência dos equipamentos urbanos públicos comunitários27

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDP	Condicionantes, Deficiências e Potencialidades
CMPU	Comitê Municipal de Planejamento Urbano
CNAE	Classificação Nacional de Atividade Econômica
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPLAM	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDMM	Plano Diretor do Município de Maringá
PDM	Plano Diretor Municipal
PDMs	Planos Diretores Municipais
PDPML	Plano Diretor Participativo do Município de Londrina
PEUC	Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PLHISM	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
RIV	Relatório de Impacto de Vizinhança
SDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SIGLON	Sistema de Informações Geográficas de Londrina
UEP	Unidades de Estudo de Planejamento
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	20
2	O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DA CIDADE EM TEMPOS MODERNOS: REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES	32
2.1	A HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NO BRASIL: DA RACIONALIDADE ESTATAL À BUSCA DA DEMOCRATIZAÇÃO COM O ESTATUTO DA CIDADE	33
2.2	A PRODUÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO: DISPUTAS, PLANEJAMENTO E AS CONTRADIÇÕES DO CAPITALISMO	52
2.3	HABITAÇÃO E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: REFLEXÕES SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO	58
3	PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS, O INSTRUMENTO BÁSICO DE POLÍTICA URBANA DO ESTATUTO DA CIDADE: OS CASOS DOS MUNICÍPIOS DE LONDRINA E MARINGÁ.....	70
3.1	O PLANO DIRETOR DE LONDRINA PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO	73
3.2	O PLANO DIRETOR DE MARINGÁ PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E OS AGENTES ENVOLVIDOS	88
4	AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM LONDRINA E MARINGÁ: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SUA MATERIALIDADE ..	98
4.1	AS LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E AS ZEIS EM LONDRINA E MARINGÁ: A IMPORTÂNCIA DESTES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA	103
5	ORGANIZAÇÃO ESPACIAL: ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM LONDRINA E MARINGÁ MEDIANTE OS RAIOS DE ABRANGÊNCIA	119
5.1	RAIO DE ABRANGÊNCIA: EDUCAÇÃO	119
5.1.1	Instituição de Ensino Infantil.....	119
5.1.2	Instituição de Ensino Fundamental e Médio.....	123
5.1.3	Universidades	125

5.2	RAIO DE ABRANGÊNCIA: SAÚDE	129
5.2.1	Unidades Básicas de Saúde e Postos de Saúde	129
5.2.2	Hospitais	131
5.3	RAIO DE ABRANGÊNCIA: LAZER.....	133
5.3.1	Praças	133
5.3.2	Parques.....	135
5.3.3	Centros esportivos	138
5.3.4	Equipamentos culturais de bairro: Centros comunitários e Bibliotecas ...	140
5.3.5	Grandes equipamentos culturais: Museus e teatros	144
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
	REFERÊNCIAS.....	162

1. INTRODUÇÃO

A urbanização acelerada das cidades brasileiras, especialmente ao longo do século XX, configurou-se como um processo marcado por desafios complexos, associados tanto ao crescimento físico das áreas urbanas quanto à distribuição desigual de recursos e serviços essenciais. Caracterizado pelo aumento da densidade populacional nos centros urbanos e pela migração de populações rurais, esse processo intensificou a precariedade habitacional e a segmentação socioespacial. A urbanização brasileira, embora expressiva em termos quantitativos, revelou-se insuficiente em promover condições igualitárias de acesso à infraestrutura, à moradia e aos serviços urbanos, refletindo e reforçando as desigualdades estruturais históricas da sociedade.

No contexto das cidades médias, como Londrina e Maringá, as dinâmicas de urbanização evidenciam particularidades importantes. Essas cidades, inseridas em uma lógica regional de expansão econômica e demográfica, apresentam uma configuração fragmentada e hierarquizada do espaço urbano. A fragmentação, neste contexto, reflete o fenômeno da urbanização periférica, em que populações de baixa renda são segregadas em áreas periféricas, frequentemente desprovidas de infraestrutura adequada e de serviços essenciais. Assim, este padrão socioespacial resulta em deslocamentos pendulares significativos, que impõem barreiras adicionais ao acesso ao trabalho, à educação, à saúde e a outros direitos fundamentais, configurando-se como uma das principais expressões da exclusão social no espaço urbano brasileiro.

Conforme levantado por Pasquotto (2024), a lógica de segregação encontra respaldo em processos mais amplos de reestruturação econômica e espacial, intensificados a partir das últimas décadas do século XX. A descentralização das atividades produtivas, aliada à gentrificação de áreas centrais e ao abandono das populações mais vulneráveis, contribuiu para a consolidação de um modelo urbano excludente. Rolnik (2019) destaca que o avanço da colonização financeira do espaço urbano tem aprofundado essas desigualdades, ao transformar o território em mercadoria e relegar as demandas sociais a um plano secundário. Essa dinâmica é reforçada por políticas neoliberais, que priorizam a lógica de mercado em detrimento de políticas inclusivas de habitação e infraestrutura.

Neste cenário, instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social

(ZEIS) surgem como tentativas de mitigar as disparidades e promover a inclusão territorial de populações de baixa renda. Previstas como áreas destinadas prioritariamente à habitação de interesse social, as ZEIS representam um esforço institucional para integrar esses grupos ao tecido urbano consolidado. No entanto, a implementação prática das ZEIS frequentemente revela contradições estruturais, evidenciando limitações tanto na alocação quanto na efetivação dos objetivos propostos. Em muitos casos, as ZEIS são localizadas em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos e desprovidas de serviços públicos e oportunidades de emprego. Essa localização reflete a persistência de uma lógica excludente no planejamento urbano, que, em vez de promover a inclusão, reforça a marginalização espacial e as desigualdades históricas.

A segregação territorial nas ZEIS manifesta-se tanto na ausência de infraestrutura adequada quanto na precariedade do acesso a equipamentos urbanos fundamentais, como escolas, unidades de saúde, transporte público e comércios. Esta carência não é um reflexo isolado, mas uma expressão da desigualdade estrutural do planejamento urbano brasileiro. O afastamento físico e simbólico dessas populações dos espaços urbanos mais valorizados compromete o pleno exercício do direito à cidade, criando barreiras que perpetuam a exclusão socioespacial e limitam as possibilidades de ascensão social.

A necessidade de repensar a implementação das ZEIS, de modo a promover sua integração efetiva ao tecido urbano consolidado, torna-se imperativa no contexto contemporâneo. A integração exige a provisão de infraestrutura e serviços adequados, capazes de assegurar uma verdadeira inclusão socioespacial. Neste sentido, políticas públicas alinhadas às diretrizes internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, oferecem uma perspectiva promissora, ao enfatizar a erradicação da pobreza e a promoção de sociedades mais justas e sustentáveis como objetivos. Todavia, como argumenta a CEPAL (2016), a superação das desigualdades sociais na América Latina requer a consolidação de políticas inclusivas que priorizem os segmentos populacionais historicamente marginalizados.

No caso de Londrina e Maringá, a análise das ZEIS revela uma problemática central: apesar de sua concepção como instrumento de inclusão, as dinâmicas locais de planejamento urbano frequentemente perpetuam a exclusão territorial das populações de baixa renda. As ZEIS, localizadas nas margens dos perímetros

urbanos, são insuficientemente dotadas de infraestrutura e serviços que permitam a integração efetiva dessas comunidades ao espaço urbano consolidado. Assim, emerge a necessidade de investigar em que medida esses instrumentos têm cumprido seus objetivos de inclusão socioespacial e qual é a relação entre a localização das ZEIS e a disponibilidade de equipamentos públicos nas proximidades.

Dessa forma, a presente pesquisa estabelece como objetivo geral analisar os Planos Diretores e as Leis de Uso e Ocupação do Solo de Londrina (2008 e 2015) e Maringá (2006 e 2011), com ênfase nas Zonas Especiais de Interesse Social e na disponibilidade de equipamentos públicos nessas áreas. Busca-se compreender como esses instrumentos têm tratado a questão da habitação de interesse social e quais são os impactos de sua implementação na inclusão socioespacial das populações residentes.

Os objetivos específicos incluem: analisar os Planos Diretores Municipais de Londrina (2008) e Maringá (2006), especialmente no que tange à habitação de interesse social; examinar as Leis de Uso e Ocupação do Solo de Londrina (2015) e Maringá (2011) e sua relação com a implementação das ZEIS; e mapear e analisar a localização espacial das ZEIS em ambos os municípios, considerando a disponibilidade de serviços públicos e equipamentos urbanos. Assim, tem-se como objetivo central é investigar em que medida as ZEIS são dotadas da infraestrutura necessária para garantir qualidade de vida e inclusão socioespacial às populações de baixa renda.

Para alcançar os objetivos estabelecidos, os procedimentos metodológicos foram organizados em etapas, buscando abordar diferentes aspectos da problemática investigada. A primeira etapa consiste no levantamento e análise do referencial teórico-metodológico relacionado ao tema. A base teórica principal da pesquisa está ancorada no entendimento de David Harvey (1992; 2005; 2011) sobre o território, especialmente em sua concepção do espaço urbano como campo de disputa e de acumulação de capital. O autor contribui para uma análise das dinâmicas territoriais ao revelar como o capitalismo transforma o espaço urbano em mercadoria, subordinando a produção do território às exigências de valorização do capital. Tal leitura permite compreender a reprodução das desigualdades no espaço urbano e as contradições que emergem na tentativa de planejar e gerir cidades sob essa lógica dominante.

Contudo, a abordagem de Harvey (2011) não se limita a um diagnóstico

absoluto do domínio capitalista sobre o espaço. Em diversas obras, o autor destaca as fissuras e contradições internas ao sistema capitalista que abrem espaço para a ação coletiva e para a conquista de direitos sociais. Em "O Enigma do Capital" (2011), Harvey argumenta que a acumulação capitalista, ao reorganizar incessantemente o espaço urbano, gera tensões que podem ser apropriadas por movimentos sociais e forças progressistas. Assim, embora o capital busque moldar o território conforme suas necessidades, ele não consegue eliminá-lo como espaço de contestação e de possibilidades para avanços sociais.

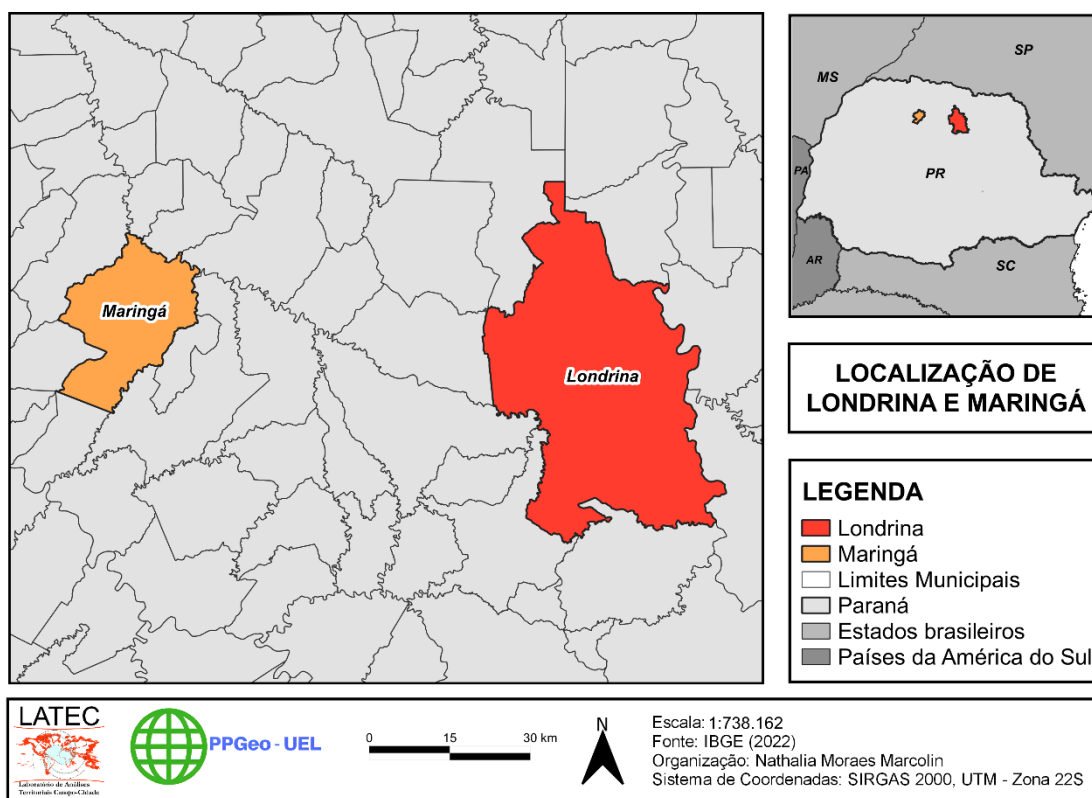
Nesse contexto, as Zonas Especiais de Interesse Social, objeto central desta pesquisa, podem ser interpretadas como um reflexo dessas contradições. Enquanto instrumentos de planejamento urbano, as ZEIS representam uma tentativa institucional de reduzir as desigualdades socioespaciais por meio da inclusão habitacional de populações de baixa renda. Ainda que inseridas em um sistema urbano moldado predominantemente pela lógica de acumulação, as ZEIS configuram um campo de disputa, onde demandas sociais podem se materializar em políticas públicas que tensionam, ao menos parcialmente, os interesses de valorização do solo urbano. Essa perspectiva, fundamentada nas contribuições de Harvey, permite compreender o espaço urbano como um campo dialético, no qual convivem tanto as imposições do capital quanto as possibilidades de transformação social.

Esta leitura é complementada pelos aportes de autores como Souza (2002), Maricato (2013; 2017), Villaça (1999) e Nygaard (2005), que oferecem interpretações críticas das políticas habitacionais e urbanísticas no Brasil. Ao utilizar-se destes autores, amplia-se a compreensão do planejamento urbano como uma prática complexa, atravessada por relações de poder e por processos históricos de exclusão e resistência. A análise das ZEIS sob essa perspectiva possibilita investigar em que medida esses instrumentos refletem as contradições do espaço urbano e se apresentam como uma resposta efetiva às demandas por inclusão socioespacial. Tal entendimento é fundamental para analisar a formação dos municípios de Londrina e Maringá, tendo em vista o modo como o planejamento urbano pode ser instrumentalizado para perpetuar desigualdades socioespaciais.

A escolha dos municípios de Londrina e Maringá (Mapa 1) como objeto de estudo fundamenta-se em sua relevância enquanto cidades médias localizadas no Norte do Paraná, uma região caracterizada por uma urbanização acelerada e por transformações econômicas e territoriais significativas. Ambas as cidades são

classificadas como capitais regionais B, de acordo com o estudo REGIC (Regiões de Influência das Cidades), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2020, o que evidencia seu papel estratégico na organização econômica e social da região, exercendo influência direta sobre os municípios vizinhos. Apesar de suas diferenças temporais em termos de formação, com Maringá sendo uma cidade relativamente mais recente que Londrina, ambas compartilham um histórico de ocupação territorial vinculado ao desenvolvimento agrário e ao processo de expansão no Norte do Paraná.

Mapa 01 – Localização dos municípios Londrina e Maringá.



Elaborado pela autora (2024)

No que se refere ao planejamento urbano, a pesquisa se debruça sobre a análise dos Planos Diretores Municipais de Londrina e Maringá, dos anos de 2008 e 2006, respectivamente. A escolha pelos planos diretores anteriores aos vigentes (2022 e 2024) decorre de três fatores principais. Em primeiro lugar, busca-se compreender como se deu a implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, nos primeiros planos diretores elaborados após essa regulamentação. Além disso, as leis complementares referentes ao Uso e Ocupação do Solo dessas cidades ainda não foram aprovadas nos novos planos, o

que reforça a necessidade de investigar o contexto de suas versões anteriores. Por fim, o terceiro fator diz respeito à análise das Zonas Especiais de Interesse Social, cujas disposições consolidadas se encontram nas Leis de Uso e Ocupação do Solo de 2015, no caso de Londrina, e 2011, no de Maringá, que refletem a materialidade das políticas de habitação nessas cidades.

A escolha pela análise documental como parte da metodologia desta pesquisa se justifica pela possibilidade de examinar diretamente documentos oficiais, como legislações e planos diretores, que ainda não receberam a devida atenção analítica. Segundo Lima Júnior *et al* (2021), a pesquisa documental caracteriza-se pela utilização de documentos como fonte primária de dados, com o objetivo de obter informações cruciais para compreender um determinado fenômeno em sua totalidade. Permite-se, assim, aplicar métodos e técnicas que ajudam a analisar documentos variados, como legislações e planos urbanísticos, possibilitando uma leitura crítica das ações e decisões tomadas pelo poder público (Lima Júnior *et al.*, 2021, p. 42).

No contexto desta pesquisa, a análise documental é particularmente relevante, pois possibilita a compreensão de como os instrumentos urbanísticos, especialmente as Zonas Especiais de Interesse Social, foram concebidos e implementados em Londrina e Maringá. Ao examinar os planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo dessas cidades, pretende-se identificar como a legislação reflete a distribuição do território e se essas zonas realmente promovem a inclusão socioespacial ou se, na prática, perpetuam a segregação e a desigualdade. A análise de documentos, nesse sentido, é fundamental para revelar as relações entre as intenções normativas e a realidade urbana, permitindo uma reflexão crítica sobre o papel do planejamento urbano na promoção de cidades mais justas e inclusivas.

A terceira e última etapa metodológica para a análise das Zonas Especiais de Interesse Social nos dois municípios exigiu procedimentos específicos para cada um deles.

No caso de Londrina, a análise das ZEIS concentra-se especificamente nas ZEIS 3, conforme a definição apresentada na Lei Municipal nº 12.236/2015, que regula o uso e ocupação do solo no município. Segundo o artigo correspondente, as ZEIS 3 são descritas como

[...] 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)

A escolha desta categoria justifica-se por sua função de indução habitacional, considerando que se trata de áreas destinadas pelo poder público a programas voltados para populações de baixa renda. Por serem territórios planejados para futuras intervenções, sua análise permite investigar as intenções do município na designação dessas zonas, considerando questões como inclusão social, acesso à infraestrutura e disponibilidade de equipamentos públicos nas proximidades.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

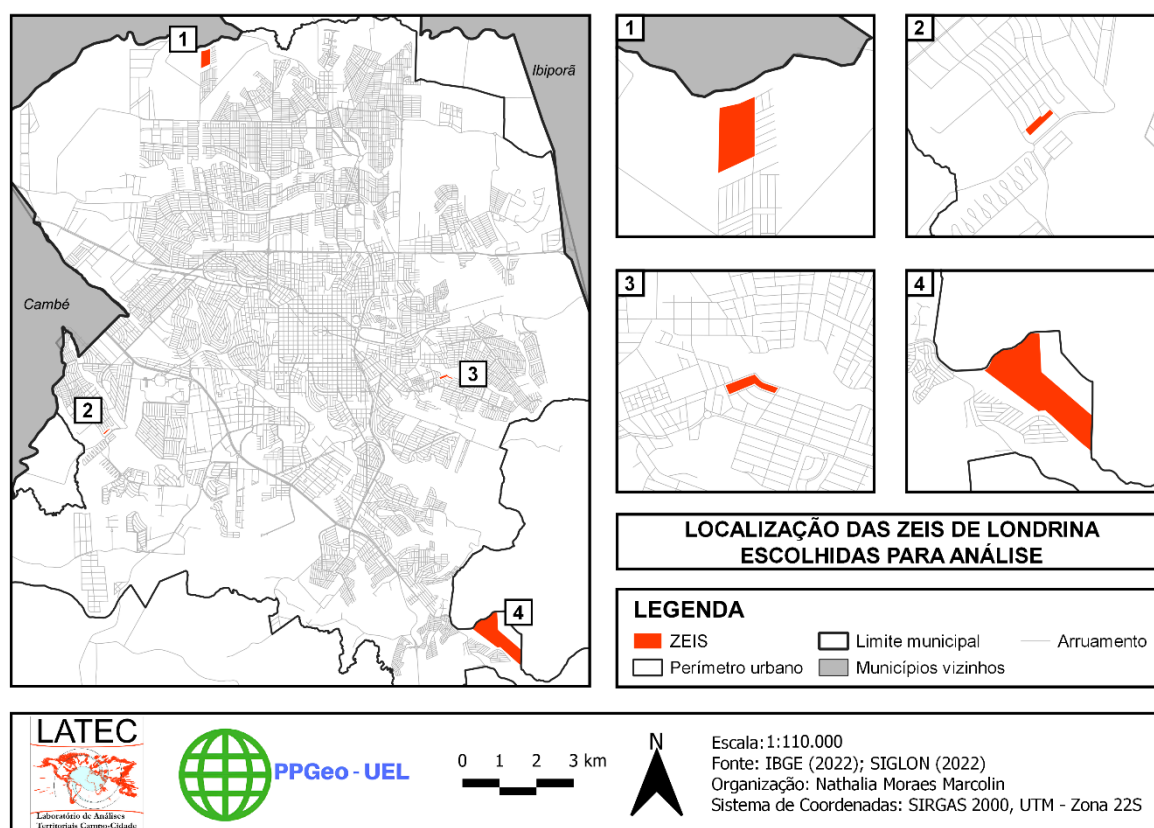
A primeira etapa metodológica consistiu na identificação e delimitação das ZEIS 3 no município de Londrina. Para tanto, utilizou-se o *shapefile* de zoneamento urbano referente ao ano de 2015, disponibilizado pelo Sistema de Informações Geográficas de Londrina (SIGLON). Esse arquivo, contendo a classificação de uso do solo no município, foi importado para o *software* QGIS, onde foram aplicados filtros específicos para extrair as feições categorizadas como ZEIS 3. Esse procedimento inicial permitiu mapear todas as áreas de interesse classificadas nessa categoria. Contudo, para organizar as ZEIS 3 dentro do contexto territorial do município, foi necessário complementar a análise com um *shapefile* atualizado de divisão territorial, com base na Lei Municipal nº 13.718/2023. Essa legislação, que estabelece a delimitação das regiões norte, sul, leste, oeste e central de Londrina, vinculada ao Plano Diretor de 2022, forneceu a estrutura territorial necessária para categorizar as ZEIS 3 segundo as subdivisões atuais. A escolha desse *shapefile* mais recente justifica-se pela ausência de subdivisões regionais no plano anterior, o que limitava uma análise organizada e consistente do território.

No QGIS, os dois *shapefiles* – zoneamento de 2015 e divisão territorial de 2023 – foram sobrepostos, permitindo a separação das ZEIS 3 por regiões. Essa etapa envolveu a seleção das feições correspondentes às ZEIS 3 em cada uma das cinco regiões definidas pelo *shapefile*: norte, sul, leste, oeste e central. Após a categorização regional, as informações extraídas foram exportadas para o formato de planilha Excel (.xlsx), contendo apenas o campo OBJECTID, que identifica cada ZEIS de forma numérica no banco de dados geoespacial. Este procedimento garantiu que os dados sensíveis, como localizações precisas dos lotes, fossem mantidos em anonimato, assegurando conformidade ética na manipulação e uso das informações.

Para definir quais ZEIS seriam analisadas em profundidade, adotou-se um procedimento de amostragem aleatória. Optou-se por selecionar uma ZEIS por região, utilizando um sorteio realizado no Excel com a função ALEATÓRIOENTRE, que gera números aleatórios dentro de um intervalo correspondente aos OBJECTIDs de cada região. A aplicação do sorteio visou garantir imparcialidade e evitar qualquer viés na seleção das áreas a serem investigadas.

Como resultado, as ZEIS selecionadas foram: na região norte, o lote identificado pelo OBJECTID 158797, selecionado entre oito opções disponíveis; na região oeste, o lote correspondente ao OBJECTID 3003, escolhido entre dez alternativas; na região sul, a ZEIS com OBJECTID 158817, sorteada entre três possibilidades; e na região leste, o lote com OBJECTID 158815, selecionado entre duas opções. Não foram identificadas ZEIS 3 na região central de Londrina, razão pela qual essa área foi excluída da amostragem. Tem-se, assim, o Mapa 2.

Mapa 02 – Localização das ZEIS de Londrina selecionadas.



Elaborado pela autora (2025)

Com relação à Maringá, a obtenção das informações seguiu um procedimento diferente do adotado em Londrina, devido à necessidade de solicitar os *shapefiles*

diretamente à prefeitura. Os arquivos, essenciais para a análise por conterem dados sobre o zoneamento urbano, a base de lotes, o perímetro urbano e os equipamentos urbanos, exigiram o cumprimento de um processo burocrático composto por demais etapas formais.

Inicialmente, foi enviado um e-mail ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), solicitando os *shapefiles* necessários. Entretanto, não houve retorno por parte do instituto. Diante da ausência de resposta, a solicitação foi reiterada por meio do aplicativo Ouvidoria 156 Maringá, via protocolo nº 880362. A resposta obtida, embora indicando o andamento da solicitação, informou que o pedido deveria ser formalizado por meio do Portal da Transparência do município, na seção "Acesso à Informação" e subseção "eSIC", que centraliza as solicitações de acesso a dados públicos.

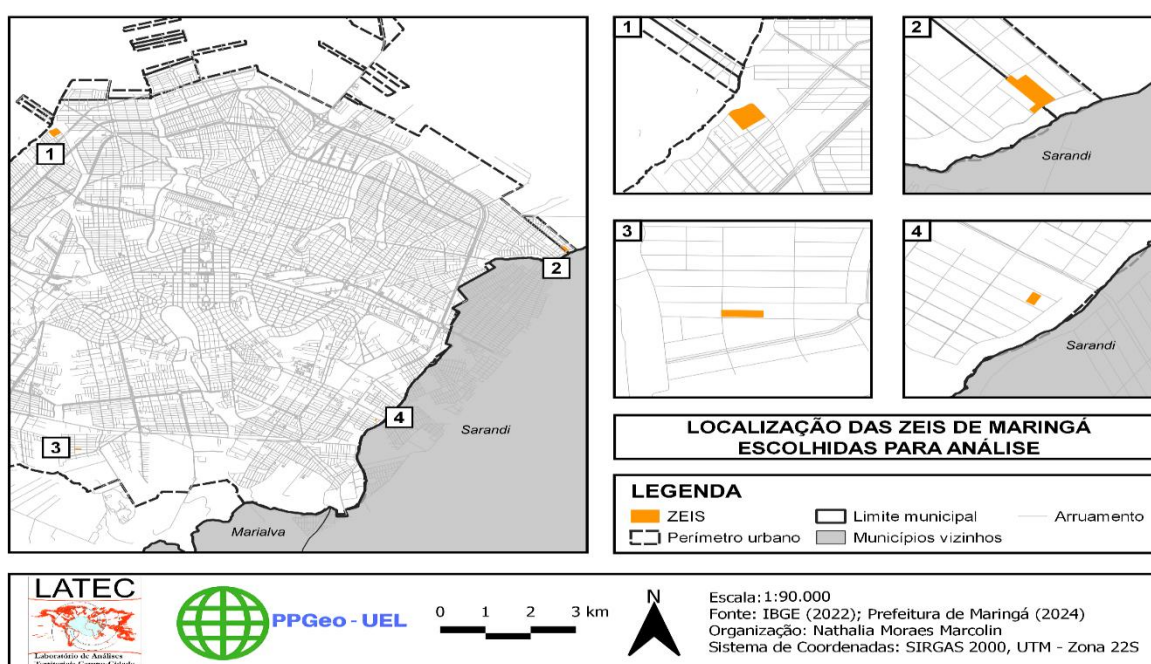
Seguindo a orientação recebida, foi aberto o protocolo nº 1007/2024 na plataforma eSIC, na qual o pedido foi formalizado de acordo com os procedimentos estabelecidos pela Prefeitura de Maringá. Após a tramitação no sistema, o IPPLAM enviou os arquivos solicitados por e-mail, contendo os *shapefiles* necessários para o desenvolvimento da pesquisa. Por fim, foram recebidos os arquivos referentes ao zoneamento urbano do município, à base de lotes, ao perímetro urbano e aos equipamentos urbanos.

Após a obtenção dos *shapefiles*, foi realizado o processamento dos dados no software QGIS. Aplicou-se um filtro ao *shapefile* de zoneamento para identificar e selecionar as áreas classificadas como ZEIS. Inicialmente, foram identificadas 113 áreas que atendiam aos critérios gerais de classificação. No entanto, foi necessário proceder com algumas exclusões para adequar a amostra às especificidades e objetivos do estudo. Áreas localizadas nos distritos de Iguatemi e Floriano, totalizando 7 ZEIS, foram excluídas por estarem situadas fora do distrito sede do perímetro urbano de Maringá. Além disso, um lote duplicado foi eliminado para evitar redundâncias. ZEIS implantadas antes de 2006, ano de vigência do Plano Diretor utilizado como marco temporal nesta análise, também foram descartadas, uma vez que não se alinhavam ao contexto normativo considerado. Por fim, lotes vinculados a projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que embora incluíssem a construção de moradias não faziam menção específica a ZEIS, foram igualmente excluídos. Após essas etapas de exclusão, a base final de análise consistiu em 65 lotes classificados como ZEIS.

Com o objetivo de selecionar uma amostra representativa para a análise, realizou-se um sorteio aleatório entre os 65 lotes restantes. Diferentemente do que foi feito em Londrina, no qual a subdivisão territorial em regiões norte, sul, leste, oeste e central permitiu selecionar uma ZEIS por região, em Maringá a ausência de uma divisão territorial similar exigiu a adoção de um sorteio aleatório abrangendo todos os lotes disponíveis. Para tal, os dados das ZEIS foram exportados do QGIS no formato de planilha Excel (.xlsx), contendo exclusivamente os campos relevantes para identificação, como o número identificador de cada lote. O sorteio foi realizado utilizando a função do Excel “=ALEATÓRIOENTRE (inferior; superior)”, gerando números aleatórios dentro de um intervalo especificado. Assim, tal procedimento assegurou que a seleção das ZEIS fosse conduzida de forma objetiva e isenta de interferências subjetivas.

Os quatro lotes sorteados foram então definidos como objeto de análise para o município de Maringá. A seleção aleatória conferiu equidade ao processo, enquanto as etapas de exclusão garantiram que apenas ZEIS alinhadas ao marco normativo do Plano Diretor de 2006 e às diretrizes da pesquisa fossem consideradas. Desta forma, a metodologia empregada possibilita uma análise fundamentada das ZEIS selecionadas (Mapa 3), com foco na disposição de equipamentos públicos comunitários em suas imediações e na avaliação de seu potencial de promover inclusão urbana e social, em consonância com os objetivos do estudo.

Mapa 03 – Localização das ZEIS de Maringá selecionadas.



Elaborado pela autora (2025)

Após a definição das ZEIS a serem analisadas, a etapa final consiste em avaliar a presença e a disposição de equipamentos públicos comunitários em seus entornos. Esta análise foi conduzida com base no conceito de raios de abrangência, que considera as distâncias máximas para o acesso aos serviços urbanos, como escolas, unidades de saúde e espaços recreativos. O objetivo dessa etapa é verificar se as ZEIS selecionadas estão adequadamente integradas à infraestrutura urbana existente, possibilitando um diagnóstico da efetividade desses instrumentos de planejamento no alcance de seus objetivos de inclusão socioespacial.

Todavia, antes de detalhar os parâmetros que orientaram a delimitação dos raios de abrangência nesta pesquisa, é pertinente introduzir uma breve reflexão sobre o conceito, fundamentada no levantamento realizado por Pasquotto (2024), de modo a esclarecer os fundamentos que orientam sua aplicação no planejamento urbano, destacando sua evolução e as diferentes abordagens utilizadas para definir a localização e o alcance dos equipamentos comunitários.

O levantamento realizado pela autora evidencia como o conceito de raios de abrangência foi amplamente debatido e desenvolvido ao longo do tempo, sendo utilizado como uma ferramenta essencial para orientar a localização e o alcance dos equipamentos urbanos comunitários e de mobilidade. A autora apresenta uma evolução significativa nos parâmetros associados aos raios de abrangência, mostrando como esses critérios foram adaptados para atender às necessidades específicas de diferentes contextos urbanos.

No início dessas discussões, apresenta-se a concepção de Ferrari (1977), que propôs um modelo de organização espacial que estruturava o território em núcleos funcionais, com parâmetros dimensionais bem definidos para cada escala. Segundo Pasquotto (2024), Ferrari (1977) atribuía funções específicas a unidades residenciais, de vizinhança, setores e centros urbanos, considerando a proximidade como elemento central. Para unidades residenciais, por exemplo, creches e escolas maternas deveriam estar localizadas a um raio de até 200 metros, enquanto unidades de vizinhança, projetadas para atender entre 3.000 e 15.000 habitantes, incorporavam serviços mais amplos, como escolas de 1º grau e campos de futebol, com alcance de até 800 metros. Já os setores e centros urbanos abrigavam equipamentos especializados para populações maiores, embora sem a definição de distâncias precisas. O modelo, conforme analisado por Pasquotto (2024), destacou a importância da acessibilidade como princípio norteador do planejamento urbano.

A autora evidencia como, nos anos 1980, Prinz (1986) avançou no debate ao associar a distância de acesso à frequência de uso dos equipamentos. Observa-se que, nesse modelo, serviços de uso cotidiano e essencial, como comércios de alimentos e escolas básicas, deveriam estar situados a até 600 metros, enquanto equipamentos culturais e recreativos, de uso menos frequente, podiam ser localizados em raios de até 1.500 metros. Introduz-se, assim, uma correlação direta entre a funcionalidade dos equipamentos e o esforço necessário para acessá-los, enfatizando a relevância da mobilidade ativa, especialmente em áreas densamente urbanizadas.

Conforme Pasquotto (2024), Gonzalez (1994) aprofundou o tema ao propor uma escala tripartite para a organização territorial. Foram definidos raios de abrangência de 200 a 250 metros para unidades de vizinhança, destinadas a equipamentos de uso diário, como creches e pequenos parques. No nível do bairro, com raio de até 500 metros, incluíam-se serviços como escolas de 2º grau e centros de saúde. Já na escala da cidade, equipamentos especializados, com maior abrangência, eram planejados para atender regiões mais amplas.

A autora aponta ainda a contribuição prática de Moretti (1997), que estabeleceu parâmetros dimensionais específicos para diversos equipamentos urbanos. Segundo Pasquotto (2024), Moretti definiu, por exemplo, que postos de saúde deveriam atender populações dentro de um raio de até 2.000 metros, enquanto escolas de ensino infantil e fundamental deveriam ser planejadas para operar com abrangências de 500 e 800 metros, respectivamente.

Campos Filho (2003), de acordo com levantamentos da autora, integrou os raios de abrangência às diretrizes de sustentabilidade urbana, ao propor a unidade ambiental de moradia. Equipamentos de alta frequência, como creches e pequenos comércios, deveriam estar localizados a até 800 metros das residências, enquanto o transporte público deveria ser acessível em um raio de até 500 metros. Essa abordagem buscava reduzir a dependência de transporte motorizado e promover deslocamentos a pé, articulando proximidade e sustentabilidade no planejamento territorial.

Rolnik (2014), por sua vez, trouxe uma perspectiva temporal ao debate sobre os raios de abrangência. Segundo Pasquotto (2024), a autora categorizou os equipamentos em cotidianos, eventuais e esporádicos, associando-os a distâncias e formas de acesso específicas. Equipamentos cotidianos, como supermercados e farmácias, deveriam estar acessíveis a pé, enquanto serviços eventuais, como

escolas secundárias, poderiam depender de transporte público. Já os equipamentos esporádicos, como hospitais especializados e grandes centros culturais, foram projetados para atender áreas de maior abrangência, exigindo transporte motorizado ou público eficiente. A categorização influenciou diretamente o planejamento urbano no Brasil, ao propor uma integração mais estruturada entre os equipamentos e as demandas urbanas.

As tabelas apresentadas no levantamento de Pasquotto (2024) revelam ainda como os parâmetros de abrangência variam conforme o tipo de equipamento. Escolas de ensino fundamental, por exemplo, têm abrangências que variam entre 800 e 1.500 metros, enquanto postos de saúde atendem áreas de 1.000 a 2.000 metros, dependendo da densidade populacional e da localização. Equipamentos culturais e de lazer, como bibliotecas e teatros, apresentam raios ainda mais amplos, refletindo sua natureza de uso menos frequente. Os dados mostram como o conceito de raios de abrangência evoluiu, consolidando-se como uma ferramenta estratégica no planejamento urbano, ao permitir a organização funcional das cidades e o atendimento das demandas populacionais de forma mais equitativa.

Isto posto, a delimitação dos raios de abrangência para a análise da disposição de equipamentos comunitários será fundamentada na proposta metodológica apresentada por Pasquotto (2024), a qual sistematiza os parâmetros ideais de alcance para diferentes tipos de equipamentos urbanos. Conforme a autora, a legislação brasileira frequentemente apresenta lacunas no tratamento das distâncias e da acessibilidade, limitando-se a exigir a reserva de áreas para saúde, educação, lazer e outros serviços, sem detalhar critérios claros de planejamento que otimizem a utilização desses recursos pela população. A proposta da autora busca suprir essa deficiência ao apresentar uma sistematização dos raios de abrangência ideais para diferentes categorias de equipamentos urbanos, com base em critérios relacionados às áreas de educação, saúde, lazer e cultura (Quadro 1).

Quadro 01 – Raio de abrangência dos equipamentos urbanos públicos comunitários, conforme Pasquotto (2024)

	VARIÁVEIS ANALISADAS			RAIOS DE ABRANGÊNCIA (m)
EDUCAÇÃO	ENSINO INFANTIL	CRECHES		450
		PRÉ-ESCOLAS		450
	ENSINO FUNDAMENTAL			800
	ENSINO MÉDIO			800
	UNIVERSIDADE E ESCOLAS TÉCNICAS			1500 / regional
SAÚDE	POSTOS DE SAÚDE			1000
	UBS			2000
	HOSPITAIS			2500 / regional
LAZER	PRAÇAS			600
	PARQUES	BAIRRO		1000
		CIDADE		2500 / planejamento da cidade
	CENTROS ESPORTIVOS			2000
	EQUIPAMENTOS CULTURAIS	EQUIPAMENTOS CULTURAIS DE BAIRRO	Centro comunitário	800
			Biblioteca	1400
		GRANDES EQUIPAMENTOS CULTURAIS	Museu	5000 / regional
			Teatro	5000 / regional

Fonte: Pasquotto (2024)

A metodologia adotada nesta pesquisa será orientada por esses parâmetros, com algumas alterações, os quais refletem um esforço em definir distâncias ideais que atendam às demandas cotidianas da população e promovam minimamente a integração socioespacial.

Quadro 2 – Raio de abrangência dos equipamentos urbanos públicos comunitários

	VARIÁVEIS ANALISADAS	RAIOS DE ABRANGÊNCIA (m)
EDUCAÇÃO	ENSINO INFANTIL	450
	ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO	800
	UNIVERSIDADE	1500

SAÚDE	UBS E POSTOS DE SAÚDE			1500
	HOSPITAIS			2500
LAZER	PRAÇAS			600
	PARQUES			1000
	CENTROS ESPORTIVOS			2000
	EQUIPAMENTOS CULTURAIS	EQUIPAMENTOS CULTURAIS DE BAIRRO	Centro comunitário	800
			Biblioteca	1400
		GRANDES EQUIPAMENTOS CULTURAIS	Museu	5000
			Teatro	5000

Fonte: Elaborado pela autora (2025), adaptado de Pasquotto (2024)

Para os equipamentos de educação, instituições de ensino infantil serão avaliadas com um raio de até 450 metros, enquanto as escolas de ensino fundamental e médio terão abrangência de até 800 metros. Equipamentos de ensino superior, como universidades, serão analisados em uma escala regional, com raio de até 1.500 metros. Em relação à saúde, postos de saúde e unidades básicas de saúde serão analisadas em conjunto, visto que ambas se referem à atenção primária de saúde, e terão como raio de abrangência de 2.000 metros e, por fim, hospitais, de maior escala, atenderão áreas de até 2.500 metros.

No que diz respeito aos equipamentos de lazer, as praças serão analisadas dentro de um raio de até 600 metros, enquanto parques terão abrangência de até 1.000 metros. Para os equipamentos culturais, os centros comunitários terão abrangência de 800 metros, bibliotecas em bairros serão analisadas com raio de até 1.400 metros, e grandes equipamentos culturais, como museus e teatros, serão avaliados com base em um raio de até 5.000 metros.

A aplicação desses parâmetros permitirá uma análise sistemática e padronizada da acessibilidade e da distribuição dos equipamentos comunitários nas Zonas Especiais de Interesse Social selecionadas. A partir dessa delimitação, será possível avaliar a integração desses equipamentos às áreas urbanas analisadas, verificando se atendem às demandas locais e se promovem condições de inclusão e equidade territorial.

Ao utilizar essa metodologia, espera-se obter uma visão sobre a relação entre

a localização das ZEIS e a disponibilidade de infraestrutura e serviços essenciais, permitindo uma reflexão sobre a eficácia dessas zonas como instrumentos de promoção da inclusão social. Ademais, ao comparar os resultados de Londrina e Maringá, será possível avaliar se as políticas públicas adotadas em cada município estão de fato contribuindo para a construção de cidades mais justas ou se, pelo contrário, estão perpetuando a segregação socioespacial.

Destaca-se que, para a análise, a definição do raio de abrangência se deu a partir do perímetro de cada ZEIS, em vez do seu ponto central. Tal fato justifica-se pela necessidade de evitar distorções na análise espacial. Em cidades como Londrina, onde algumas ZEIS possuem extensões significativas, a adoção de um raio centrado poderia resultar em uma representação imprecisa da realidade territorial.

Caso o ponto central fosse utilizado como referência, ZEIS muito grandes tenderiam a projetar áreas de abrangência que não correspondem efetivamente às condições locais, podendo deixar de fora regiões que, na prática, exercem relação direta com a ZEIS em estudo. Caso ocorresse, acabar-se-ia comprometendo a coerência da análise ao superestimar ou subestimar a influência espacial dessas zonas.

Embora essa metodologia não seja isenta de limitações¹, sua adoção foi a mais adequada dentro do contexto da pesquisa, pois permite uma delimitação mais condizente com a disposição territorial real das ZEIS. Dessa forma, assegura-se que a análise leve em consideração a proximidade efetiva entre os equipamentos públicos, comércio essenciais e as áreas habitacionais delimitadas, respeitando as variações de tamanho e forma dessas zonas urbanas.

A dissertação está organizada em quatro capítulos, além da introdução e

¹ A metodologia de raios de abrangência utilizada nesta pesquisa apresenta algumas limitações inerentes à sua aplicação. Em primeiro lugar, essa abordagem considera apenas a distância em metros a partir do buffer preestabelecido, sem levar em conta as características do terreno, como desníveis e barreiras físicas, que podem influenciar o acesso real aos equipamentos urbanos. Além disso, a definição dos buffers ao redor do perímetro de cada ZEIS, em vez de utilizar um ponto central, buscou mitigar distorções espaciais, especialmente em ZEIS de grande extensão, para melhor refletir a realidade territorial. No entanto, essa escolha não elimina completamente a possibilidade de discrepâncias na delimitação da área de influência dos equipamentos. Outra limitação refere-se ao fato de a análise considerar exclusivamente a proximidade espacial entre as ZEIS e os equipamentos urbanos comunitários, sem incorporar variáveis como disponibilidade e qualidade do transporte público, tempo de deslocamento ou outras barreiras socioeconômicas que influenciam o acesso efetivo da população aos serviços. Por fim, no caso específico das universidades, embora sua presença seja relevante devido às atividades de ensino, pesquisa e extensão, a mera proximidade não garante o acesso da população residente nas ZEIS, uma vez que a inserção no ensino superior depende de fatores estruturais, como aprovação em processos seletivos, disponibilidade de vagas e condições financeiras para frequentar a instituição.

considerações finais, estruturados de modo a apresentar a trajetória do planejamento urbano no Brasil, a regulamentação dos planos diretores e das Zonas Especiais de Interesse Social em Londrina e Maringá, além da distribuição de equipamentos urbanos nesses territórios.

Inicialmente, trata-se do planejamento e da gestão urbana no Brasil, abordando sua evolução histórica e os marcos normativos que orientaram sua estruturação, com ênfase no Estatuto da Cidade (2001). Em seguida, discute-se a produção social do território, considerando as disputas pelo espaço urbano e os condicionantes econômicos que influenciam a organização territorial. O capítulo também examina a habitação e o direito à moradia adequada no contexto brasileiro, analisando as políticas públicas voltadas à provisão habitacional e os desafios estruturais envolvidos.

No terceiro capítulo, são abordados os planos diretores municipais de Londrina e Maringá, considerando os processos de elaboração e as transformações ocorridas a partir do Estatuto da Cidade. O capítulo examina a formulação desses instrumentos, os agentes envolvidos e as diretrizes estabelecidas para o ordenamento territorial e o uso do solo.

O quarto capítulo trata da regulamentação e implementação das ZEIS nesses municípios, a partir da análise das leis de uso e ocupação do solo e das políticas voltadas à destinação de áreas para a habitação de interesse social, discutindo-se como as ZEIS se inserem no planejamento urbano e os fatores que influenciam sua efetivação no contexto das cidades estudadas.

De modo a finalizar, parte-se para a aplicação da metodologia descrita, com o quinto capítulo contando com a relação entre as ZEIS e a distribuição de equipamentos urbanos em Londrina e Maringá, considerando os eixos de educação, saúde e lazer. A análise central deste capítulo envolve a apresentação de mapas que utilizaram raios de abrangência para avaliar a presença de equipamentos urbanos dentro dos limites estabelecidos. O foco é o de verificar se as Zonas Especiais de Interesse Social em Londrina e Maringá estão adequadamente supridas com serviços essenciais que garantam o acesso facilitado às necessidades básicas.

A investigação como um todo busca responder se as ZEIS, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (2001), de fato, cumprem o papel de promover o direito à cidade para todos os cidadãos, ou se suas localizações e infraestruturas acabam por perpetuar a exclusão social e econômica de seus moradores. A partir das

problematizações e reflexões geradas pelo mapeamento, espera-se contribuir para o debate sobre a eficácia das ZEIS como instrumentos de inclusão socioespacial e sua capacidade de integrar plenamente as populações de baixa renda ao tecido urbano das cidades.

2. O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DA CIDADE EM TEMPOS MODERNOS: REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES SOBRE

A distinção entre planejamento e gestão é fundamental para compreender a dinâmica das atividades urbanas, como exposto por Souza (2016). Em *Mudar a Cidade*, o referido autor argumenta que esses termos não são intercambiáveis, pois possuem referenciais temporais distintos e se referem a diferentes tipos de atividades. Desta maneira, pode ser colocado que o planejamento está sempre voltado para o futuro, enquanto a gestão lida com o presente.

A ação de planejar envolve prever a evolução de fenômenos ou os desdobramentos de processos, visando prevenir problemas potenciais ou maximizar benefícios possíveis. Em suma, trata-se de uma atividade que busca antecipar e organizar as condições futuras de modo a otimizar resultados (Souza, 2002).

A gestão, por sua vez, vem do gerir, que significa administrar uma situação presente com base nos recursos disponíveis e necessidades imediatas. Assim, a execução prática das ações de intervenção elaboradas e delineadas pelo planejamento necessitam de mecanismos de gestão para colocar em prática o que foi elaborado no planejamento.

Coloca-se então, o planejamento e a gestão urbanos, enquanto mecanismos indispensáveis na administração eficiente de qualquer organização ou sistema. Como Matus define, em entrevista com Huertas (2006), o planejar significa "pensar antes de atuar, pensar com método". Desta forma, o planejamento é uma ferramenta essencial para criar o futuro.

Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo discutir a evolução do planejamento e gestão urbanos no Brasil, com especial atenção aos casos de Londrina e Maringá. Justifica-se sua relevância pela necessidade de entender como esses processos influenciam a organização do espaço urbano e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Apresenta-se uma revisão sobre o planejamento e a gestão urbanos no Brasil, analisando sua evolução histórica e as contradições inerentes à produção do espaço sob a lógica capitalista. No primeiro subtópico, discute-se a trajetória do planejamento urbano no país até o Estatuto da Cidade (2001), destacando a transição de uma abordagem tecnocrática para a incorporação de princípios de democratização e inclusão social. Em seguida, explora-se a relação entre território e planejamento

urbano, enfatizando como o espaço é produzido socialmente e disputado por diferentes agentes. Por fim, aborda-se a questão habitacional e o conceito de moradia adequada, analisando a evolução das políticas públicas e seus impactos na organização das cidades.

Dessa maneira, objetiva-se, neste capítulo, evidenciar as disputas em torno do espaço urbano e a necessidade de políticas que enfrentem a especulação fundiária e promovam maior equidade territorial.

2.1 A HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NO BRASIL: DA RACIONALIDADE ESTATAL À BUSCA DA DEMOCRATIZAÇÃO COM O ESTATUTO DA CIDADE

Os intensos processos de urbanização ao redor do mundo, especialmente durante o século XX, revelaram uma série de problemas sociais, econômicos e ambientais, que encontram na realidade brasileira um terreno fértil para análise. No contexto das rápidas transformações promovidas pela industrialização, o Brasil vivenciou um êxodo rural massivo, com trabalhadores migrando para os centros urbanos em busca de melhores oportunidades. Entretanto, as cidades brasileiras, incapazes de absorver de forma planejada o crescimento populacional, enfrentaram desafios como superlotação, insalubridade, precariedade habitacional e infraestrutura urbana insuficiente. Esse cenário expôs a necessidade de repensar as práticas de planejamento urbano, que, até então, careciam de uma abordagem capaz de lidar com a complexidade das novas demandas urbanas e sociais.

No bojo deste processo histórico, a partir de meados do século XX, surgiram no Brasil novas abordagens de planejamento urbano influenciadas pelos debates internacionais sobre o urbanismo modernista. Tais abordagens exigiram que o Estado, principal agente do planejamento urbano, revisse seu papel, não apenas como regulador, mas como um agente ativo e inclusivo na formulação e implementação de políticas públicas. O urbanismo modernista, nesse sentido, consolidou-se como a principal resposta às demandas emergentes, promovendo a elaboração de planos físico-territoriais que delineavam uma visão futura para as cidades, com objetivos de organização e eficiência espacial.

Como observa Souza (2002), os planos modernistas foram concebidos como um conjunto de diretrizes e metas voltadas para regular o uso do solo, o traçado urbano e o controle da expansão e do adensamento das cidades. Inspirados em ideais

funcionalistas, esses planos abordavam a cidade como um objeto de design idealizado, projetado por arquitetos e planejadores com base em princípios preestabelecidos. No entanto, esses instrumentos frequentemente ignoravam os processos dinâmicos e evolutivos que caracterizam os espaços urbanos, reduzindo o planejamento a uma organização espacial rígida, centrada em elementos como zoneamento, densidades de ocupação e funções específicas para diferentes áreas. Essa visão tecnocrática, embora eficiente no papel, negligenciava as relações sociais complexas que permeiam o espaço urbano.

Na obra *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*, Marcelo Lopes de Souza (2002) analisa criticamente a trajetória do urbanismo modernista e de abordagens que surgiram como alternativas ou respostas a ele. Souza (2002) constrói uma tipologia que, partindo do urbanismo modernista como marco inicial, avança para examinar rupturas e convergências no campo do planejamento urbano ao longo do tempo. O urbanismo modernista, também denominado planejamento físico-territorial clássico ou *blueprint planning*, priorizava a organização rígida do espaço urbano com base na concepção de uma “cidade ideal”. Essa abordagem foi fortemente influenciada por figuras como Le Corbusier, que via a cidade como uma máquina funcional, estruturada em zonas específicas para habitar, trabalhar, circular e recrear, segregadas para otimizar a eficiência.

Souza (2002) aponta, entretanto, que esse modelo apresentava limitações e contradições. Apesar de buscar cidades ordenadas e funcionais, o urbanismo modernista era marcado por uma visão autoritária e tecnocrática, desconsiderando as dinâmicas sociais e culturais locais. Ele tratava o espaço urbano como algo estático e controlável, ignorando sua evolução contínua, moldada por interações sociais, econômicas e políticas. Essa lógica físico-territorial se apoiava em normas regulatórias rígidas e reforçava a centralidade do Estado no controle da expansão urbana e do uso do solo. Assim, o planejamento modernista se consolidou como uma prática central na ideologia dos planejadores, amplamente adotada no século XX, mas incapaz de lidar com as complexidades e desigualdades dos contextos urbanos.

Embora tenha prevalecido por décadas, tal abordagem demonstrou deficiências significativas. A prioridade dada ao controle estatal em detrimento da flexibilidade e a adoção de soluções padronizadas resultaram em cidades funcionalmente segregadas e socialmente excludentes. Souza (2002) critica essa visão, ressaltando que o modelo reforçava práticas de planejamento “de cima para

baixo”, negligenciando as necessidades e demandas das populações locais e perpetuando desigualdades no ambiente urbano.

Ao explorar as consequências do urbanismo modernista, Souza (2002) conecta essas limitações às abordagens que surgiram posteriormente. O autor demonstra como as críticas a esse modelo estimularam o desenvolvimento de novos paradigmas no planejamento urbano. Essas novas perspectivas, embora apresentassem avanços, mantiveram desafios próprios. Modelos como o planejamento sistêmico e o planejamento comunicativo, por exemplo, buscaram mitigar o autoritarismo e a exclusão social inerentes ao urbanismo modernista, mas também enfrentaram limitações ao tentar integrar contextos diversos e dinâmicas de poder desiguais.

A análise do autor destaca, desta maneira, como as práticas de planejamento urbano estão enraizadas em contextos históricos e ideológicos, refletindo as relações de poder e as transformações sociais de cada período.

Embora o auge do planejamento regulatório tenha ocorrido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 1970, suas bases intelectuais foram consolidadas bem antes, durante o início do século XX. Esse período marcou a institucionalização do urbanismo como profissão, com a criação de organizações profissionais e a disseminação de ideias modernistas, que tiveram impacto duradouro na prática do planejamento urbano (Souza, 2002). Entre os pioneiros desse movimento, destacam-se Tony Garnier e Le Corbusier, cujas concepções transformaram a maneira como as cidades passaram a ser projetadas. A Carta de Atenas de 1933², documento emblemático do urbanismo modernista, sintetiza os princípios fundamentais que nortearam essa abordagem.

O urbanismo modernista representou o auge do apriorismo no planejamento urbano, baseando-se em princípios idealizados e pré-concebidos que buscavam ajustar as cidades às demandas da era industrial e do capitalismo. Conforme Souza (2002), essa visão transpunha a racionalidade da produção industrial para a produção do espaço urbano, adotando métodos organizados e eficientes para planejar as cidades. A analogia de Le Corbusier da casa como uma "máquina de morar" exemplifica essa abordagem, enfatizando a funcionalidade e a eficiência como valores

² A Carta de Atenas foi um documento elaborado durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1933. Considerada um marco no urbanismo moderno, a carta propunha diretrizes para o planejamento das cidades, com base nos princípios do funcionalismo. Entre suas principais ideias, destacavam-se a separação das funções urbanas (habitação, trabalho, lazer e circulação), a prioridade ao transporte e à circulação eficiente, além da valorização de áreas verdes.

centrais. Da mesma forma, ele via a cidade como uma máquina maior, composta de partes interdependentes que deveriam operar de maneira harmoniosa e ordenada.

A metáfora da máquina, na realidade, seria aplicada, no limite, a toda a cidade, a qual também deveria 'funcionar' como uma máquina. Não é à toa que, ao lado da preocupação com a higiene, a obsessão com a ordem, bases da harmonia social, seja um dos pilares do projeto de modernização das cidades preconizado pelos modernistas: 'Onde reina a ordem, nasce o bem-estar.' (Souza, 2002, p. 126).

Le Corbusier propôs que o planejamento urbano fosse estruturado em torno de quatro funções essenciais – habitar, trabalhar, circular e recrear –, que deveriam ser rigorosamente segregadas e delimitadas no espaço urbano. A segregação funcional era concebida como a chave para alcançar a eficiência, eliminando conflitos de uso e otimizando o funcionamento da cidade. A habitação deveria ser concentrada em grandes unidades residenciais verticalizadas, cercadas por espaços verdes que proporcionassem qualidade de vida. O trabalho seria organizado em zonas específicas, afastadas das áreas residenciais, para evitar sobreposições de uso. Já a circulação era central em sua visão, estruturada em sistemas hierarquizados de transporte que priorizavam vias expressas para automóveis, separadas de áreas destinadas aos pedestres. Por fim, a recreação ocupava um lugar estratégico, com a inclusão de parques e grandes áreas verdes destinadas ao lazer e à socialização.

Tal obsessão pela ordem e pela racionalidade, embora tenha contribuído para modernizar o planejamento urbano, também revelou suas limitações. Souza (2002) observa que o urbanismo modernista desconsiderava as dinâmicas sociais, culturais e econômicas locais, tratando o espaço urbano como estático e passível de controle absoluto. Resultava-se, assim, em uma visão tecnocrática e autoritária, que negligenciava as especificidades das populações urbanas e priorizava uma lógica universalista e idealizada. A busca pela "cidade ideal" ignorava as complexidades inerentes à vida urbana, impondo soluções homogêneas que frequentemente perpetuavam desigualdades e exclusões.

Ao conectar essas ideias às práticas regulatórias, Souza destaca que o urbanismo modernista consolidou uma abordagem centralizadora, dependente do controle estatal e de instrumentos rígidos para o ordenamento do território.

A ideia-força central, mais implícita que explícita, continuava a ser a da modernização da cidade: todavia, a abordagem sistêmica (systems planning), e mais ainda uma variante a ela estreitamente associada, o enfoque 'racional' (rational process view), sublinharão a racionalidade dessa abordagem como elemento distintivo em face do 'planejamento físico-territorial'. Não que a

preocupação com a racionalidade estivesse ausente do 'planejamento físico-territorial clássico'; entretanto, a maneira como essa preocupação passa a ser veiculada conhece uma virada nos anos 1960/70" (Souza, 2002, p. 132)

Nesse sentido, a racionalidade instrumental, centrada na adequação dos meios aos fins preestabelecidos e inquestionáveis, caracterizava tanto o planejamento físico-territorial quanto as abordagens subsequentes, reforçando a centralidade do controle estatal e a limitação da flexibilidade.

Reforça-se, a partir destas críticas, que, apesar de sua relevância histórica, o urbanismo modernista falhou em responder às complexidades do espaço urbano e às demandas sociais crescentes, limitando-se a uma abordagem normativa que pouco dialogava com as realidades locais. A evolução para novas abordagens no campo do planejamento urbano reflete a necessidade de superar essas limitações e incorporar perspectivas mais integradas e participativas.

O zoneamento, conforme idealizado por Le Corbusier, tornava-se, assim, o núcleo do planejamento urbano. Ele propunha a separação física das diferentes atividades urbanas com o intuito de evitar a sobreposição de funções e promover uma circulação mais eficiente. A habitação, por exemplo, deveria ser organizada em grandes unidades residenciais, verticalizadas e rodeadas por espaços verdes, proporcionando tanto uma alta densidade quanto a necessária qualidade de vida. O trabalho seria concentrado em áreas industriais e comerciais específicas, afastadas das zonas residenciais, para evitar conflitos de uso.

A circulação, por sua vez, era central em seu pensamento, sendo concebida de forma hierarquizada. Le Corbusier defendia a criação de vias expressas para automóveis, desconectadas das áreas de pedestres, e vias secundárias que garantissem um fluxo eficiente entre as zonas da cidade. A cidade, para ele, deveria ser organizada em diferentes níveis de circulação para otimizar o trânsito de pessoas e mercadorias, antecipando a relevância da mobilidade no espaço urbano.

Além disso, a função de recrear era vista como um elemento indispensável para a vida urbana, com a presença de grandes áreas verdes, parques e espaços de lazer que serviriam para amenizar os efeitos da vida urbana intensificada. Assim, a cidade modernista ideal, regida por esses princípios, garantiria tanto a eficiência econômica quanto a harmonia social, ao passo que sua organização refletiria a busca por uma cidade mais ordenada e equilibrada.

O Urbanismo modernista, com sua ênfase na modernização, tinha como ideia

central transformar a cidade para refletir os valores de ordem e racionalidade. Le Corbusier exemplificou essa abordagem, buscando alterar a sociedade por meio de mudanças espaciais que promoviam higiene e harmonia, representando o ápice do “fetichismo espacial”, conforme Souza (2002).

Ainda que o modernismo apresentasse preocupações “sociais”, como a criação de habitações higiênicas para a classe trabalhadora, sua perspectiva visava a melhoria das condições de vida dentro do capitalismo, sem pretender superá-lo.

Segundo Souza (2002), o Urbanismo modernista não pode ser simplificado como conservador. De fato, ele era iconoclasta, conforme o autor, dado que desconsiderava tradições culturais e arquitetônicas. Assim, na visão do autor, Le Corbusier demonstrava um autoritarismo tecnocrático e etnocêntrico, focado em disciplinar a sociedade mediante o planejamento urbano rigoroso e funcionalista. A modernização urbanística visava uma reestruturação completa do ambiente urbano, guiada por princípios de eficiência e ordem, refletindo as necessidades do capitalismo industrial.

De acordo com Le Corbusier, o equilíbrio da sociedade é algo que deve ser construído, sendo que a escolha se resume entre arquitetura ou revolução. Para ele, a arquitetura seria tudo:

A arquitetura preside os destinos da cidade. Ela ordena a estrutura da moradia, célula essencial do tecido urbano, cuja salubridade, alegria, harmonia são subordinadas às suas decisões. A arquitetura é responsável pelo bem-estar e beleza da cidade. É ela que se encarrega da sua criação ou melhoria, e está incumbida da escolha e distribuição dos diferentes elementos, cuja proporção feliz constituirá uma obra harmoniosa e duradoura. A arquitetura é a chave de tudo. (Le Corbusier, 1993, tese 92)

A modernização urbana, central no urbanismo modernista, é igualmente fundamental no planejamento físico-territorial clássico. Ambos se concentram em introduzir ordem e racionalidade nas cidades, ainda que não se possa resumir o planejamento físico-territorial ao urbanismo modernista.

Segundo Harvey (1992), a racionalidade moderna está profundamente enraizada nas concepções de tempo e espaço moldadas pelas demandas do capital. Essa racionalidade contribuiu para consolidar a ideia de que o planejamento e a gestão urbanos são práticas essencialmente técnicas e acadêmicas, muitas vezes dissociadas das dinâmicas sociais e do diálogo democrático. O autor argumenta que, embora existam esforços para redefinir os fundamentos do planejamento urbano, esses raramente rompem com as estruturas modernistas que priorizam a eficiência e

a ordem em detrimento da participação popular e das especificidades locais.

O modernismo urbano, como apontado por Harvey (1992), emerge como uma resposta aos desafios colocados pela urbanização massiva e pela industrialização.

Para o autor,

[...] parece que o modernismo, depois de 1848, era em larga medida um fenômeno urbano, tendo existido num relacionamento inquieto, mas complexo, com a experiência do crescimento urbano explosivo [...] da forte migração para os centros urbanos, da industrialização, da mecanização, da reorganização maciça dos ambientes construídos e de movimentos urbanos de base política [...] A crescente necessidade de enfrentar os problemas psicológicos, sociológicos, técnicos, organizacionais e políticos da urbanização maciça, foi um dos canteiros em que floresceram os movimentos modernistas. O modernismo era uma 'arte das cidades' e evidentemente encontrava seu habitat natural nas cidades. (Harvey, 1992, p. 331)

O trecho destaca como o modernismo esteve intrinsecamente ligado à experiência urbana, moldado pelas contradições e transformações provocadas pelo crescimento explosivo das cidades e pela reconfiguração dos espaços urbanos.

Nesse contexto, o planejamento urbano modernista desenvolveu-se como uma prática voltada para disciplinar as cidades, utilizando-se de métodos tecnocráticos que buscavam impor ordem e racionalidade ao espaço urbano. A ideia de Le Corbusier de que "a cidade também deveria 'funcionar' como uma máquina" sintetiza esse enfoque, no qual a obsessão com a ordem e a higiene era vista como fundamento para alcançar a harmonia social. Como ele mesmo afirmou, "onde reina a ordem, nasce o bem-estar". No entanto, essa perspectiva reforçava um modelo centralizado de planejamento que frequentemente ignorava as dinâmicas locais e as demandas sociais mais amplas.

Harvey (1992) também aponta que o modernismo urbano se consolidou como uma "arte das cidades", traduzida na reorganização maciça dos ambientes construídos e na tentativa de resolver os problemas técnicos e organizacionais decorrentes da urbanização. Todavia, a partir desta abordagem, negligenciava-se as implicações sociais e políticas do planejamento urbano, perpetuando desigualdades e marginalizando segmentos da população. Ao tratar o espaço urbano como algo a ser dominado e racionalizado, o modernismo reduziu o planejamento a uma prática instrumental, desconectada das interações complexas entre os agentes sociais e os territórios que habitam.

Dessa forma, o planejamento urbano, como prática específica, não pode ser confundido com as diversas formulações da questão urbana ou com as ações não

planejadas do Estado sobre as cidades. Para que uma ação seja considerada planejamento urbano, é necessário que ela derive de algum tipo de plano, mesmo que amplo ou genérico.

De acordo com Brindley *et al* (2005), o planejamento urbano refere-se às atividades do Estado destinadas a influenciar e direcionar o desenvolvimento de terrenos e edificações. Este conceito abrange uma definição ampla que inclui diversos propósitos gerenciados por variadas instituições, envolvendo uma gama de interesses sociais e econômicos. Segundo os autores, o planejamento urbano envolve guiar as mudanças urbanas para se adequarem aos planos estabelecidos, controlar os desenvolvimentos do setor privado em busca de objetivos de políticas públicas e, por vezes, estimular iniciativas do setor privado para alinhar-se aos planos públicos.

Esta perspectiva se mostra, de certa forma, alinhada à concepção de planejamento urbano de Villaça (1999), que problematizava as questões de planejamento brasileiro no século XX em tempos de elevados índices de urbanização. Villaça (1999) defende que planejamento urbano deve ser entendido como a organização específica do espaço urbano de uma cidade, um conceito que se diferencia de meras ações em saneamento, transportes e habitação. Essas ações, embora significativas, não carregam, necessariamente, o objetivo de promover a organização intraurbana e, portanto, não se enquadram no conceito de planejamento urbano, que se colocaria para além disso.

Uma séria dificuldade na construção da história do planejamento urbano no Brasil, conforme Villaça (1999), é a mescla entre discurso e prática, tornando difícil a separação entre ambos. O autor aponta que no Brasil, frequentemente, o discurso do Estado sobre sua ação urbana é confundido com política pública urbana. Por exemplo, o discurso promovido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)³ sobre planejamento urbano pode ser considerado a política pública do governo federal no campo do planejamento, porém, na realidade possa não refletir as ações concretas.

O que o SERFHAU defendia promover era o planejamento urbano ao estimular

³ O SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) foi um programa federal criado no Brasil em 1964, vinculado ao então Ministério do Interior, com o objetivo de planejar e executar políticas habitacionais e urbanísticas. Seu foco principal era o desenvolvimento de projetos de habitação popular, além de promover a regularização fundiária e melhorar a infraestrutura urbana nas cidades brasileiras. O SERFHAU marcou uma fase inicial de tentativas de controle e ordenamento urbano no país, sendo substituído posteriormente por outras iniciativas e instituições.

planos individuais para cada cidade, todavia não obteve muito sucesso. O objetivo de organizar o espaço urbano de maneira específica, não sendo considerados, assim, como planejamento urbano fez com que programas como o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) impactassem várias cidades brasileiras, porém, deixando de lado a questão do planejamento e gestão urbanos, reforçando a defesa de Villaça (1999) de que no Brasil existia um descompasso entre as ações urbanas e as questões de planejamento.

Além disso, se tratando de planejamento, existe a necessidade de diferenciar entre plano e projeto, caracterizando o objeto de estudo pela definição de seu núcleo, ou seja, aquilo que lhe é típico. Villaça (1999) argumenta que uma prática ou discurso do Estado sobre o espaço urbano se aproxima mais do conceito de plano quanto mais fortes forem certas características: abrangência de todo o espaço urbano e seus elementos constitutivos, continuidade de execução e revisões, interferência sobre grandes contingentes da população e a importância das decisões políticas, especialmente de organismos municipais.

Villaça (1999) identifica cinco correntes constitutivas do planejamento urbano *lato sensu*, excluindo os planos de infraestrutura urbana, considerados projetos. As correntes são: planejamento urbano *stricto sensu*; zoneamento; planejamento de cidades novas; e o "urbanismo sanitaria". Para ele, ainda que todas essas correntes estejam interligadas, cada uma possui uma história própria, devendo ser compreendida separadamente para que, posteriormente, seja possível entender a história do planejamento urbano *lato sensu*.

De acordo com Souza (2002), o planejamento e a gestão, atividades imprescindíveis em qualquer sociedade, são definidos pelo que se faz deles. Discutir se o planejamento é intrinsecamente conservador ou não é, na verdade, irrelevante, pois ele, assim como a educação e os tribunais, é moldado pelas práticas e interesses dominantes.

Souza (2002) destaca que a cidade deve ser vista não como uma entidade passivamente moldável ou uma máquina controlável pelo Estado, mas como um fenômeno gerado pela interação complexa e imprevisível de diversos agentes, interesses e fatores estruturais. O Estado, embora seja um condicionante crucial, é apenas um dos muitos influenciadores nesse processo.

Em sociedades capitalistas, a prática do planejamento reflete as contradições dessa realidade. Ele argumenta que, embora o planejamento urbano tenha surgido

correlato ao advento da modernidade e da racionalização da realidade em prol das relações capitalistas, isso não significa necessariamente que ele vise conservar o *status quo* desta sociedade.

O planejamento e a gestão urbanos devem ser vistos como ferramentas para pensar e planejar o espaço urbano, e, portanto, possuem várias possibilidades de serem concebidos e executados. As intencionalidades dos diferentes agentes e atores da produção do espaço urbano podem moldar o planejamento de maneiras que vão além dos interesses burgueses (Souza, 2002).

Assim, entende-se que o planejamento e a gestão, enquanto instrumentos destinados a planejar e gerir o espaço, jamais podem ser considerados neutros. Isso se deve ao fato de que o espaço é, conforme argumenta Lefebvre (2006), um produto moldado por relações sociais que já incorporam as intencionalidades de diversos agentes. Dessa forma, o planejamento urbano inevitavelmente refletirá as relações de poder dominantes e as motivações dos diferentes atores envolvidos.

O planejamento urbano, deste modo, emerge como um território em disputa, manifestando-se por meio das relações de poder entre os diversos agentes que produzem o espaço. Ao moldar a cidade segundo intenções específicas, o planejamento revela-se intrinsecamente ligado às dinâmicas sociais e às diferentes motivações em jogo. Portanto, não se trata apenas de um exercício técnico, mas de um campo no qual essas intencionalidades se entrelaçam e competem.

Compreende-se que, neste contexto, o planejamento urbano brasileiro esteve associado à ordem e à racionalidade desde suas origens foi fortemente influenciado pelas ideologias iluminista e positivista. Tais correntes de pensamento sustentavam a crença na supremacia do conhecimento técnico e científico como guia para a ação, conforme descrito previamente. Essa ideologia tecnocrática, que enfatiza o papel central dos especialistas e do conhecimento técnico, moldou o discurso do planejamento urbano durante esse período, embora nem sempre tenha se traduzido em um planejamento efetivo, o que pode ser visualizado por meio do histórico dos planos diretores de muitos municípios brasileiros no século XX (Nygaard, 2005; Villaça, 1999).

Inicialmente, os planos diretores no Brasil foram fortemente influenciados pelo ideário do urbanismo modernista, em especial pelo racionalismo técnico que surgiu no início do século XX. Esse movimento tinha como objetivo organizar cidades de maneira "científica" e funcional, baseada na crença de que o planejamento urbano

deveria seguir um conjunto rígido de regras e diretrizes técnicas. O racionalismo modernista, inspirado em ideias de arquitetos e urbanistas como Le Corbusier, propunha uma cidade organizada em zonas de uso com restrição definida (residencial, comercial, industrial e de lazer), separando funções e promovendo um ideal de eficiência espacial (Nygaard, 2005).

No entanto, esse modelo encontrou várias limitações quando aplicado ao contexto brasileiro. O Brasil, com sua diversidade cultural, social e econômica, apresentou desafios que o racionalismo modernista não conseguiu responder especificamente. A imposição de uma visão técnica, muitas vezes excludente, ignorou as complexidades da urbanização no país, especialmente no que diz respeito à desigualdade social, à informalidade e à diversidade dos modos de vida urbanos. A racionalidade modernista, ao buscar uma cidade funcional e ordenada, muitas vezes falhou em acomodar as dinâmicas sociais de grupos marginalizados, como os habitantes de favelas e bairros periféricos (Nygaard, 2005).

Além disso, o próprio conceito de plano diretor no Brasil foi, durante muitos anos, tratado como um instrumento técnico, muitas vezes desconectado das demandas reais da população. O foco excessivo em aspectos como zoneamento, infraestrutura e controle territorial, embora importantes, não considerou as questões sociais e a participação popular na construção da cidade. Isso gerou um planejamento urbano que, em grande medida, favorece interesses específicos, como o setor imobiliário, em detrimento da inclusão social e da integração urbana (Nygaard, 2005). Nesse sentido, o autor estabelece em sua obra algumas críticas ao plano diretor, sendo que, em sua visão, ele seria:

[...] pretensioso, em decorrência da grande diversidade de problemas diferentes que apontava e que pretendia resolver; despolitizado, em virtude de manter uma postura tecnocrática e científica, refratária aos valores e relações sociais locais; determinístico, em decorrência de sua promessa de superar os problemas locais via reordenação do espaço físico; autoritário, pela sua tentativa de impor ideias e concepções que não possuíam referências na comunidade local; desligado da realidade, por conter propostas via de regra irrealizáveis pelo poder local; e ineficaz, pois quando utilizado não conseguiu melhorar as condições de vida da população local. (Nygaard, 2005, p. 42-43)

Outro aspecto a ser destacado é a limitação do plano diretor como instrumento de transformação social. Como Nygaard (2005) discute, os planos diretores muitas vezes reproduziram a lógica de segregação espacial, acentuando as disparidades entre as áreas centrais e periféricas. A ideia de "racionalidade" aplicada à cidade foi

investigada, muitas vezes, em políticas que favoreciam o mercado e os setores de alta renda, enquanto as necessidades de habitação popular e a infraestrutura básica nas periferias eram negligenciadas.

Villaça (1999), por sua vez, acerca da evolução do planejamento urbano no Brasil, divide, de maneira geral e aproximada, o planejamento em quatro períodos, sendo eles: Planos de embelezamento (1875 – 1930); Planos de conjunto (1930 – 1965); Planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971) e Planos sem mapas (1971 – 1992).

O primeiro período, denominado "planos de embelezamento", é caracterizado por projetos de melhoramento e embelezamento das cidades. Tais projetos herdaram a forma monumental urbana que exaltava a burguesia, destruindo a estrutura urbana colonial, como foi o caso do Brasil. Exemplos desse tipo de urbanismo, segundo o autor, incluem as reformas de Versalhes, Washington, as obras de Haussmann em Paris e as de Pereira Passos no Rio de Janeiro.

Os objetivos principais desses planos de origem europeia incluíam alargamento de vias, remoção de áreas de baixa renda dos centros urbanos, implantação de infraestrutura, saneamento básico e ajardinamento de parques e praças. Essas iniciativas introduziram legislações urbanísticas e promoviam a reforma e reurbanização de áreas portuárias. Um aspecto marcante desses planos era a realização de intervenções pontuais, muitas vezes focadas no centro das cidades (Villaça, 1999; Leme, 1999, Nygaard, 2005).

Neste período, o Brasil viveu um tempo marcado por uma concepção clara e hegemônica de planejamento urbano, refletindo os interesses da classe dominante da época. O domínio se manifestava tanto na execução de projetos urbanísticos quanto no discurso ideológico que os sustentava, como exemplificado pelo plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro, considerado o ápice desse período. A hegemonia da elite brasileira era tão sólida que permitia à classe dominante discutir abertamente suas intenções urbanas e consolidar práticas que atendiam a seus interesses econômicos e políticos. Exemplos desse período incluem a ideia de modernização urbana, simbolizada pelo slogan "O Rio civiliza-se," e a remodelação da cidade sob a ótica especulativa, amplamente legitimada no discurso público (Villaça, 1999).

Como ressalva, ainda que as contribuições de Villaça (1999) sejam centrais para o entendimento das dinâmicas do planejamento urbano no Brasil, cabe destacar que sua análise está fundamentalmente enraizada nos contextos específicos do Rio

de Janeiro e de São Paulo. Essa delimitação geográfica, ainda que justificada pela importância histórica dessas regiões no desenvolvimento urbano e econômico do país, acaba por não abranger as particularidades de outras regiões brasileiras. Assim, seu recorte reflete, sobretudo, os processos e desafios enfrentados pelas elites urbanas dessas capitais.

A partir da década de 1930, o cenário urbano e político do Brasil passa por transformações. O colapso da hegemonia da aristocracia rural e o ascenso da burguesia urbano-industrial criaram dinâmicas de poder que influenciaram diretamente o planejamento urbano. Apesar disso, as ideias defendidas por segmentos da classe dominante urbana mantinham resquícios das concepções anteriores, como demonstrado nas conferências de Agache no Rio de Janeiro (Villaça, 1999). Suas propostas, que idealizavam cidades-jardim planejadas sob princípios científicos e higienistas, contrastavam com a realidade das favelas, tratadas como "cidades satélites de formação espontânea" habitadas por populações estigmatizadas como "avessas a regras de higiene".

Com tais ideias, fica claro que os planos não seriam elaborados para ser executados nem para resolver os grandes problemas das massas populares urbanas. Sem dúvida eram elaborados para atender aos interesses dominantes urbanos, mas isso passaria a ser cada vez mais difícil de ser divulgado oficialmente através de planos (Villaça, 1999, p. 203)

Com o tempo, a abordagem dos "melhoramentos e embelezamento" foi sendo substituída por uma concepção mais ampla de planejamento. Os chamados "planos gerais" emergiram como uma tentativa de integrar toda a cidade e abordar suas múltiplas problemáticas. No entanto, como observado por Villaça (1999), esses novos planos, como o Plano Agache para o Rio de Janeiro e o plano de Prestes Maia para São Paulo, refletiam mais um discurso técnico-científico do que uma prática efetivamente voltada à implementação e execução de melhorias urbanas. A partir de 1930, inicia-se um período de transição caracterizado pelo surgimento do urbanismo multidisciplinar e do plano diretor, cuja pretensão de legitimidade era sustentada em bases científicas e técnicas, mas frequentemente dissociada de uma preocupação real com sua exequibilidade.

Entre 1930 e 1990, o planejamento urbano brasileiro atravessou três subperíodos distintos, conforme o autor. O primeiro, de 1930 a 1965, foi marcado pelo urbanismo e pelos planos diretores, que buscavam impor-se como instrumentos abrangentes de ordenamento territorial. O segundo, entre 1965 e 1971, corresponde

ao período dos superplanos, caracterizado por propostas ambiciosas que muitas vezes superestimavam as capacidades institucionais e financeiras para sua execução. Por fim, o período de 1971 a 1992 foi definido pelos "planos sem mapa", que priorizavam o discurso técnico e a formulação de ideias, enquanto a implementação prática era relegada a segundo plano.

Importante colocar que, no primeiro período descrito pelo autor, a evolução da rede urbana brasileira entre 1930 e 1960 passou a ser profundamente vinculada aos processos de modernização e centralização que caracterizaram o período. Como aponta Corrêa (2006), a rede urbana naquele momento apresentava uma pequena complexidade funcional, refletindo o estágio incipiente da divisão territorial do trabalho no país. Essa baixa articulação entre os centros urbanos era marcada por interações que ocorriam, sobretudo, em escalas regionais, evidenciando uma estrutura espacial fragmentada. Bancos e outras instituições econômicas operavam em células regionais pouco integradas, demonstrando a ausência de um padrão nacional coeso.

Com o avanço da industrialização, houve a ampliação da hierarquia urbana e a emergência de centros mais integrados, facilitados pela modernização das infraestruturas de transporte e comunicação. Essa transformação se insere em um contexto mais amplo de globalização e modernização, que Corrêa (2006) associa à reestruturação do campo e à incorporação de novas áreas à reprodução ampliada do capital. A entrada de empresas multinacionais e a concentração do capital em metrópoles nacionais intensificaram a centralidade de determinados centros urbanos, que extrapolaram as escalas regionais e assumiram papéis de comando na economia nacional.

Apesar das transformações, Corrêa (2006) destaca que a rede urbana brasileira manteve dinâmicas contraditórias. Se, por um lado, houve a integração de circuitos superiores da economia e a expansão de redes de serviços como bancos e shopping centers, por outro, observou-se a ampliação do circuito inferior, caracterizado por atividades econômicas informais e precárias. Nesse sentido, as cidades brasileiras passaram a ser definidas não apenas pela posição na hierarquia urbana, mas também pela funcionalidade produtiva e pela forma como se inserem na divisão territorial do trabalho. Tal refuncionalização produtiva alterou as interações espaciais, tornando a rede urbana mais complexa, com múltiplos circuitos de mercadorias, pessoas, capitais e informações.

Da mesma maneira, o planejamento urbano, neste processo, começou a

ganhar forma como um instrumento de controle da expansão urbana e da ocupação territorial, embora as práticas fossem frequentemente marcadas por uma abordagem regulatória e autoritária, que privilegiava as demandas das elites urbanas.

Villaça (1999) destaca que, neste período, os planos diretores eram, em sua essência, reflexos de uma elite urbana que buscava justificar sua hegemonia e controlar as dinâmicas urbanas em favor de seus interesses. Contudo, à medida que as desigualdades urbanas se aprofundavam, as contradições desse modelo tornaram-se cada vez mais evidentes, expondo os limites de um planejamento centrado em discursos idealizados e pouco conectado às realidades locais. O discurso científico e técnico que legitimava essas práticas servia, muitas vezes, como um mecanismo de manutenção do status quo, mascarando as relações desiguais de poder que permeavam o processo de urbanização brasileira.

O Planejamento Integrado, já no segundo período descrito pelo autor (1965 – 1971), emergiu como uma tentativa de superar as limitações percebidas nos modelos de planejamento anteriores, especialmente aqueles vigentes até a década de 1930. Diferentemente do urbanismo modernista, que se concentrava em aspectos físicos e estéticos da cidade, o Planejamento Integrado adotava uma visão mais ampla, reconhecendo a cidade como um organismo econômico, social e político-institucional. Defendia-se que os problemas urbanos não poderiam ser tratados apenas no âmbito da engenharia e da arquitetura, mas deveriam incorporar múltiplas dimensões interdisciplinares e considerar a integração da cidade com sua região.

A essência deste tipo de planejamento residia na busca por um enfoque global e interdisciplinar, que não se limitasse a obras de remodelação urbana ou intervenções físicas pontuais. Ele propunha que os planos urbanos fossem capazes de abordar os desafios sociais, econômicos e espaciais de forma integrada, visando uma articulação mais eficiente entre a cidade e sua região circundante. Nesse sentido, o Planejamento Integrado rejeitava o que chamava de "determinismo físico", uma crítica dirigida aos planos do período de 1930 a 1965, acusados de negligenciar as dimensões sociais e econômicas do espaço urbano. Contudo, conforme argumenta Villaça (1999), essa crítica era profundamente ideológica e servia mais como justificativa para a criação de novos planos e discursos do que como uma análise real das práticas anteriores.

Villaça (1999) aponta que, embora os planos do período anterior fossem criticados por seu suposto fracasso, essas críticas frequentemente desconsideravam

o fato de que muitos desses planos sequer haviam sido efetivamente implementados. A ideia de que os planos anteriores fracassaram por serem fisicamente deterministas e limitados era, na visão do autor, uma construção ideológica que buscava legitimar a nova abordagem do Planejamento Integrado.

Uma característica marcante desse período foi o descolamento entre os planos urbanos e as realidades práticas das administrações públicas e das massas populares. Os planos elaborados sob a égide do planejamento integrado apresentavam um grau elevado de sofisticação técnica, globalidade e interdisciplinaridade, mas se distanciavam das possibilidades reais de implementação. Esse descompasso era resultado, em grande parte, do fato de que os planos eram frequentemente elaborados fora das administrações locais e desconectados das rotinas e interesses das classes dominantes urbanas. Como resultado, tais planos frequentemente traziam recomendações e padrões técnicos que as administrações municipais eram incapazes de absorver, dada sua complexidade e a ausência de recursos técnicos e humanos para sua implementação.

Esse distanciamento alcançou seu ápice durante a elaboração dos chamados "superplanos", que representaram o auge da tecnocracia no planejamento urbano brasileiro (Villaça, 1999). Eram planos marcados por um volume excessivo de proposições, cálculos e modelos que exigiam uma absorção e um esforço de operacionalização que as administrações públicas não estavam preparadas para realizar. Além disso, o caráter elitista e excludente desses planos, frequentemente desconectados das demandas populares, reforçava o descompasso entre as proposições técnicas e a realidade política e social das cidades brasileiras.

Portanto, o Planejamento Integrado, embora tenha introduzido avanços no discurso e na abordagem do planejamento urbano, também revelou limitações significativas. Sua sofisticação técnica e sua ênfase na globalidade e interdisciplinaridade, ao invés de promoverem uma integração efetiva, frequentemente resultavam em propostas inviáveis e desconectadas das realidades locais. Para Villaça (1999), esse modelo de planejamento, tal como os anteriores, reflete mais os interesses e as ideologias da classe dominante do que uma tentativa genuína de resolver os problemas urbanos das massas populares.

O período entre 1971 e 1992 foi marcado pelo surgimento do que Villaça (1999) denomina "planos sem mapa", uma nova configuração dos planos diretores que refletia mudanças significativas na prática e na ideologia do planejamento urbano no

Brasil. Esses planos emergiram como resposta às críticas dirigidas aos superplanos das décadas anteriores, caracterizados por sua sofisticação técnica, complexidade intelectual e detalhamento minucioso. Contudo, os "planos sem mapa" não representaram uma evolução qualitativa, mas sim uma simplificação extrema que, segundo o autor, resultou em propostas vazias e inconsequentes.

A principal característica dos "planos sem mapa" era a ausência de diagnósticos aprofundados, mapas detalhados e bases estatísticas que subsidiavam os planos das décadas anteriores. Esses novos planos priorizavam um discurso de princípios gerais, diretrizes e objetivos amplos, que eram apresentados como orientações para o futuro desenvolvimento urbano. Embora os objetivos enunciados fossem muitas vezes louváveis, como a promoção de igualdade social e melhoria da qualidade de vida, eles careciam de mecanismos concretos para sua implementação. A ideia de "posterior detalhamento", frequentemente associada a esses planos, raramente se materializava, deixando suas intenções limitadas ao campo retórico.

O autor entende os "planos sem mapa" como uma expressão da ideologia dominante, que buscava manter a aparência de cuidado e progresso no campo do planejamento urbano, enquanto, na prática, pouco ou nada era feito para enfrentar os problemas reais das cidades brasileiras. A simplificação desses planos não era um reflexo de eficiência, mas sim uma estratégia para evitar conflitos e desavenças. Ao eliminar a necessidade de diagnósticos rigorosos e mapas técnicos, os "planos sem mapa" ocultavam os conflitos sociais e econômicos que permeavam o espaço urbano, evitando embates entre interesses divergentes.

Além disso, ao abdicar de um embasamento técnico e de um diagnóstico detalhado, os "planos sem mapa" tornaram-se ferramentas ideológicas que davam a impressão de um planejamento em constante aperfeiçoamento. Essa prática reforçava a dominação simbólica da classe dominante sobre o espaço urbano, enquanto perpetuava a exclusão social e a desigualdade. Em essência, esses planos exemplificam uma forma de planejamento inconsequente, que, segundo Villaça (1999), servia mais para legitimar a inércia administrativa do que para promover transformações estruturais nas cidades.

Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de "plano" e "planejamento". O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos, uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. (Villaça,

1999, p. 222)

A trajetória dos planos diretores municipais no Brasil foi profundamente moldada pelas transformações políticas e sociais que se iniciaram na década de 1960, quando os Movimentos de Reforma Urbana começaram a se consolidar como uma resposta crítica às políticas urbanas vigentes. Esses movimentos, segundo Maricato (2013), surgiram diante da insatisfação crescente com as abordagens racionalistas e funcionalistas do urbanismo modernista, que priorizavam a organização técnica e espacial das cidades em detrimento da justiça social e da participação popular.

É importante enfatizar que a articulação desses movimentos se deu antes do golpe militar de 1964, momento em que os debates sobre a reforma urbana ainda estavam ganhando força e visibilidade. No entanto, com a instauração da ditadura militar, esses diálogos foram abruptamente interrompidos. Como aponta Antonello (2013), a agenda autoritária que se seguiu priorizou políticas que negligenciavam as demandas sociais e restringiam o espaço para discussões democráticas sobre o planejamento urbano. Esse cenário contribuiu para o silenciamento das pautas de reforma urbana, que só seriam retomadas com maior vigor durante o processo de redemocratização, na década de 1980.

Nesse ponto, encontra-se o elo entre os dois momentos, ou seja, os princípios da reforma urbana (1960), pensados e debatidos no contexto das reformas de base, e a proposta de reforma urbana, inserida no movimento de redemocratização nacional, já que em ambos os momentos estavam presentes às demandas sociais como a luta por moradia digna, educação, saúde, criação de infraestrutura (saneamento, transporte público entre outros) e contra a especulação dos imóveis urbanos, em síntese, contra as desigualdades socioespaciais que se acentuavam com o processo de urbanização acelerado e desorganizado no Brasil. (Antonello, 2013, p. 240)

Foi apenas com a abertura política nas décadas de 1980 e 1990 que o discurso da reforma urbana encontrou espaço para avançar, trazendo novas perspectivas para a elaboração e implementação de planos diretores, marcados por uma busca de maior inclusão social e democratização do planejamento urbano. Esses movimentos, nascidos em um contexto de crise urbana e luta pela redemocratização do país, questionaram profundamente o modelo racionalista e tecnocrático, defendendo uma cidade que fosse não apenas eficiente, mas justa e democrática. Ao colocar o direito à cidade no centro de suas reivindicações, tais movimentos enfatizaram a necessidade de planejar as cidades considerando as necessidades das classes populares, como o acesso à moradia digna, à infraestrutura urbana e à participação

nos processos de decisão.

Ainda assim, conforme Villaça (1999), a limitação prévia não justifica completamente a superficialidade dos chamados "planos sem mapa", que mais refletiam escolhas ideológicas do que verdadeiros constrangimentos técnicos ou financeiros.

Nesse cenário, os movimentos de reforma urbana, nascidos em meio à crise urbana e às lutas pela redemocratização, começaram a questionar profundamente o modelo racionalista e tecnocrático predominante no planejamento urbano até então. Tais iniciativas defendiam um planejamento que não apenas buscasse eficiência, mas que fosse também justo e democrático, colocando o direito à cidade no centro das reivindicações. A partir desse enfoque, enfatizou-se a necessidade de atender às demandas das classes populares, garantindo acesso à moradia digna, à infraestrutura urbana e à participação nos processos de decisão.

Contudo, os "planos sem mapa" que marcaram esse período ilustram um retrocesso significativo no planejamento urbano brasileiro, na visão de Villaça (1999). Ainda que apresentassem discursos baseados em princípios e diretrizes, sua simplificação excessiva mascarava a falta de ações efetivas e aprofundava as desigualdades e os problemas estruturais das cidades. Os planos, muitas vezes, evitavam diagnósticos mais complexos e ignoravam os conflitos inerentes ao planejamento urbano, servindo como um instrumento de manutenção do status quo.

A transição do período caracterizado pelos "planos sem mapa" para a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 evidencia uma transformação no entendimento e nas práticas do planejamento urbano no Brasil. Enquanto os "planos sem mapa" refletiam um momento de simplificação excessiva, desconectada da realidade urbana e voltada para mascarar a ausência de ações concretas, o Estatuto da Cidade aparece na intenção de incorporar princípios que rompem com essa superficialidade, consagrando a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades. A partir dele, abriu-se espaço para a participação popular nos processos de elaboração de planos diretores, exigindo que as cidades com mais de 20 mil habitantes desenvolvam planos diretores com a participação da sociedade civil (Maricato, 2013; 2017). A mudança, no entanto, não ocorre de forma linear; ela é fruto das pressões exercidas pelos Movimentos de Reforma Urbana, como mencionado, que, a partir das décadas de 1960 e 1980 – ainda que suprimidas em 1970, reivindicaram um modelo de planejamento mais comprometido com a justiça social e

com a inclusão das populações marginalizadas (Maricato, 2013; 2017).

Apesar dessas conquistas institucionais, a prática do planejamento urbano no Brasil ainda enfrenta grandes desafios. A implementação dos princípios do Estatuto da Cidade (2001) tem sido frequentemente dificultada pelos interesses econômicos dominantes, pela burocracia estatal e pela falta de mecanismos efetivos de participação popular. A desigualdade socioespacial continua a ser uma marca das cidades brasileiras, com a segregação das periferias e favelas permanecendo um problema estrutural. Nesse sentido, a luta pela democratização do espaço urbano é um processo contínuo, que exige mudanças nas leis, além de mudanças na cultura política e nos próprios modelos de planejamento.

Portanto, o planejamento urbano no Brasil reflete uma tensão constante entre a racionalidade técnica e as demandas por justiça social. Se, por um lado, o urbanismo modernista trouxe avanços em termos de ordenamento e infraestrutura, por outro, ele também agravou as desigualdades e excluiu grandes segmentos da população. Os Movimentos de Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade, ao proporem uma ruptura com esse modelo, indicam o caminho para uma cidade mais inclusiva e participativa, embora ainda haja muito a ser feito para transformar essas ideias em realidade prática. O planejamento urbano, assim, deixa de ser apenas um exercício técnico para se tornar um campo de disputas políticas e sociais, onde diferentes atores buscam moldar a cidade de acordo com seus interesses e necessidades.

2.2 A PRODUÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO: DISPUTAS, PLANEJAMENTO E AS CONTRADIÇÕES DO CAPITALISMO

O conceito de território, conforme desenvolvido por David Harvey (2005), está profundamente relacionado às dinâmicas de poder e controle, refletindo a lógica da dominação capitalista. Para o autor, o território deve ser entendido como um espaço produzido socialmente, onde as relações de produção e as estruturas de poder exercem um papel fundamental na organização e na proteção deste espaço construído historicamente e geograficamente.

Nesse sentido, o território é moldado a partir da imposição do poder de uma classe dominante para que essa supra as suas necessidades. No caso dos detentores do capital a acumulação e manutenção subserviente das demais classes sociais que disputam o controle e o uso desse espaço (Harvey, 1992; 2005).

Para Harvey (2005), o território não pode ser compreendido apenas como um espaço físico territorial neutro, mas sim como um produto da luta de classes e da imposição da visão de mundo da classe dominante sobre a sociedade. Essa imposição não se dá exclusivamente no âmbito da produção econômica, mas também nas esferas que ele identifica como pertencentes à superestrutura, incluindo o direito, a religião, a cultura e a organização social. Dessa forma, o território vai além de um simples suporte material para as atividades humanas, sendo também o resultado de um processo ideológico que visa preservar as relações de dominação e exploração presentes no modo de produção capitalista (Harvey, 1992).

Na sociedade moderna, a produção do território, segundo Harvey (2005), está intimamente relacionada às necessidades do capital em controlar o espaço e o tempo, como forma de garantir sua acumulação e reprodução contínua. Os segmentos da classe dominante, composta pelos proprietários dos meios de produção, buscam organizar o território de acordo com suas concepções de eficiência, produtividade e controle, visando à maximização da exploração econômica deste. Esse processo se materializa a subordinação do espaço e do tempo à lógica do capital, em que a circulação de mercadorias e a produção de valor passam a determinar a estruturação territorial.

O capital não apenas se apropria do espaço, mas o reorganiza e molda para maximizar sua rentabilidade, o que envolve o desenvolvimento de infraestruturas, a divisão do trabalho no território e a criação de centros urbanos que funcionam como polos de acumulação de capital. Contudo, essa organização territorial é orientada pelos interesses dos segmentos da classe dominante e reproduz as desigualdades de poder e riqueza que caracterizam o capitalismo. As relações de produção, nesse contexto, condicionam a forma como o espaço é organizado, subordinando-o às necessidades do capital (Harvey, 1992; 2005; 2011).

Embora o texto destaque o papel central do capitalismo na produção do espaço e na organização do território, é importante reconhecer que o sistema não opera de forma absoluta e incontestável. O capitalismo, conforme argumentado por David Harvey (2005), carrega em si contradições que frequentemente minam sua própria lógica de funcionamento, contradições essas que abrem possibilidades para que novas práticas sociais e alternativas ao domínio do capital emergem, desafiando a lógica hegemônica e promovendo disputas sobre o espaço urbano.

Assim, ao mesmo tempo em que o capitalismo molda o território em favor dos

interesses de segmentos dominantes, ele também é desafiado por essas aberturas, que permitem o surgimento de práticas alternativas e políticas urbanas mais inclusivas. Deste modo, não se pode tratá-lo como um sistema completamente coeso e infalível; ao contrário, ele é dinâmico, contraditório e constantemente questionado pelas forças sociais que disputam o espaço urbano. Assim, o texto pode enfatizar que essas fissuras, longe de serem meramente teóricas, têm implicações concretas na luta pelo direito à cidade.

Essa análise crítica do território, proposta pelo autor, revela como as relações de poder e a luta de classes influenciam diretamente a produção e a organização do espaço. Conforme o autor:

O espaço, assim como o tempo, não pode ser compreendido fora dos processos de acumulação de capital e de poder de classe. Ele é continuamente moldado, destruído e reconstruído para atender às necessidades de reprodução das relações capitalistas. (Harvey, 2005, p. 185).

Por exemplo, o direito à propriedade privada da terra, uma construção jurídica fundamental no capitalismo, é uma ferramenta ideológica que naturaliza a concentração de terras e recursos nas mãos de poucos. Neste caso, o conceito de propriedade privada é apresentado como algo inerente à organização social, mas, na realidade, ele esconde as relações de exploração e a violência por trás da expropriação das classes trabalhadoras, que são privados do acesso direto ao território (Harvey, 2005).

A crítica é corroborada pela análise de Oliveira (2021), que evidencia como o ambiente construído nas cidades é uma expressão física e material dessa apropriação desigual do território. O ambiente construído, de acordo com Harvey (2013), é composto por uma multiplicidade de elementos, como fábricas, hospitais, escolas, rodovias e parques, todos moldados pelas dinâmicas capitalistas ao longo do tempo. Cada um desses elementos, mesmo aqueles oriundos de modos de produção anteriores ao capitalismo, assume a forma de mercadoria nas relações sociais capitalistas. Esse processo mercantiliza a infraestrutura física da cidade e reforça as desigualdades sociais, uma vez que a localização e a disposição dos elementos no espaço urbano se tornam determinantes no processo de valorização ou desvalorização do território.

Nesse sentido, Harvey (2013) argumenta que o valor dos elementos do ambiente construído está diretamente relacionado à sua imobilidade e à sua posição

geográfica em relação a outros elementos, o que se reflete na forma como o espaço urbano é ordenado e nas oportunidades econômicas que ele oferece. A concentração de infraestrutura e serviços em áreas específicas, em detrimento de outras regiões, reflete a lógica de maximização de valor e exploração do espaço urbano sob o capitalismo. Como aponta Oliveira (2021), essa lógica contribui para o aprofundamento das carências e déficits urbanos nas grandes cidades, especialmente nas áreas periféricas e nos aglomerados metropolitanos.

A atuação convergente entre mercados fundiários, imobiliários e o Estado, como descrito por Harvey (2013), reforça esse processo de valorização e desvalorização do espaço urbano. Todavia, ainda que o texto foque no papel do capital na produção do território, é essencial valorizar como as classes trabalhadoras e suas organizações conseguem, por meio de mobilizações, influenciar e transformar a configuração do espaço urbano. A luta de classes, enquanto dinâmica na sociedade capitalista evidencia as contradições do sistema e resulta em conquistas que beneficiam parcelas da população.

As Zonas Especiais de Interesse Social, objeto central desta pesquisa, constituem um exemplo como as contradições do capitalismo e a luta de classes podem gerar avanços dentro do sistema. Essas áreas não surgiram como uma concessão espontânea do capital ou como uma estratégia planejada por segmentos dominantes, mas como resultado de pressões e reivindicações sociais voltadas para a democratização do espaço urbano.

Embora inseridas em uma lógica territorial que beneficia os interesses do mercado imobiliário e fundiário, as ZEIS se destacam por buscar a inclusão de populações historicamente marginalizadas. Sua implementação revela tanto as tensões do capitalismo quanto as possibilidades de conquista dentro dele, mostrando que o espaço urbano é também um palco de disputas entre interesses conflitantes. Incorporar essa perspectiva fortalece a análise e destaca a relevância da luta social na transformação do território.

O capital financeiro desempenha um grande papel na reprodução das relações de produção capitalistas, configurando o ambiente construído de maneira a atender às demandas do mercado, muitas vezes em detrimento das necessidades sociais da população. Em última instância, esse processo favorece segmentos da classe dominante, que controlam tanto a superestrutura quanto os meios de produção, enquanto as classes trabalhadoras continuam a ser marginalizadas no acesso ao

território e aos seus benefícios. Assim, o território se torna um palco de disputa entre diferentes agentes, sendo apropriado e reorganizado conforme os interesses do capital, reforçando as desigualdades sociais e espaciais. A religião e a cultura também desempenham papéis importantes na formação do território. A religião, historicamente, tem servido para estabelecer o domínio de uma classe sobre outra, criando narrativas de legitimidade para a organização social vigente. Em muitos contextos, a colonização e a expansão territorial foram justificadas por discursos religiosos que promoviam a "civilização" de territórios considerados "selvagens" ou "não desenvolvidos". Da mesma forma, a cultura dominante impõe formas específicas de uso e apropriação do espaço, moldando desde o desenho urbano até os modos de vida nas cidades e no campo (Harvey, 2005).

O impacto dessas imposições sobre o território se materializa claramente na cidade. Para Harvey (2005), as cidades contemporâneas da sociedade capitalista são o resultado direto da produção do espaço sob o capitalismo, em que as contradições da acumulação capitalista se manifestam de forma evidente. As cidades são, ao mesmo tempo, locais de produção e consumo, em que a concentração de capital e de força de trabalho se entrelaçam para garantir a reprodução do sistema (Harvey, 1992; 2005).

Tais processos, segundo Harvey (2015), influenciam e agem sobre as transformações urbanas, como o caso de Paris. Conduzidas por Haussmann no século XIX, são um exemplo paradigmático de como as relações de classe e a hegemonia do capital moldaram o espaço urbano. As reformas haussmannianas, que redesenharam a cidade com amplos bulevares, parques e novas infraestruturas, não tinham apenas objetivos estéticos ou de modernização.

As modificações na cidade foram, sobretudo, uma resposta às pressões do capital e à necessidade de reorganizar o espaço urbano de forma a facilitar a circulação de mercadorias, capital e mão de obra, enquanto reprimiam as resistências das classes trabalhadoras, que frequentemente se revoltavam frente às precárias e indignas condições de vida na Paris do século XIX. Assim, destruindo bairros populares e criar novas áreas residenciais e comerciais, Haussmann não só transformou a paisagem urbana de Paris, mas deslocou populações trabalhadoras para as periferias, facilitando o controle social e a dominação da classe capitalista sobre o espaço (Harvey, 2015).

Assim, Paris tornou-se um palco onde as contradições entre capital e trabalho

se materializaram na forma de segregação espacial, desvelando como o planejamento urbano pode servir aos interesses hegemônicos do capital enquanto marginaliza as classes subalternas. Dessa forma, uma cidade é também o espaço onde as desigualdades e as contradições do capitalismo são mais visíveis.

A segregação espacial, a gentrificação e a formação de periferias urbanas são exemplos de como o território urbano é produzido de maneira a reproduzir as diferenças de classe. As áreas centrais das cidades, com infraestrutura de alta qualidade e acesso a serviços, são geralmente reservadas para as classes mais altas, enquanto as periferias e áreas marginalizadas são deixadas para as classes trabalhadoras e empobrecidas, que têm acesso limitado aos benefícios do desenvolvimento urbano.

O conceito de território em David Harvey, portanto, está intimamente ligado às dinâmicas da luta de classes e à forma como a classe dominante impõe sua visão de mundo, sua concepção de espaço e tempo, e seus interesses econômicos sobre o conjunto da sociedade. O território é produzido e reorganizado para garantir a reprodução do capital, ao mesmo tempo que a superestrutura ideológica (direito, religião, cultura) legitima e oculta as relações de exploração e dominação (Harvey, 2005).

O resultado desse processo, porém, é construção material de territórios profundamente marcados pela desigualdade, onde as classes trabalhadoras enfrentam dificuldades no acesso a recursos e bens que estão concentrados nas mãos de uma elite. Essa desigualdade se manifesta não apenas no campo, com a concentração fundiária, mas também nas cidades, onde a segregação espacial e a precarização das condições de vida são reflexos diretos das contradições do capitalismo (Harvey, 2005; 2011).

Ao entender o território a partir dessa perspectiva crítica, é possível enxergar a produção do espaço como um campo de disputa, em que a luta por justiça social e o direito à cidade se torna central na busca por uma organização territorial mais justa (Harvey, 2011).

Pondera-se, na presente pesquisa, que uma abordagem processual oferece uma leitura mais dialética do território, permitindo superar visões deterministas que tratam o capital como força absoluta na produção do espaço urbano. Nesse contexto, o conceito de território desenvolvido por Harvey (2005), ao enfatizar as dinâmicas de poder e as disputas entre classes sociais, complementa a ideia de que o território não

é apenas um reflexo da dominação capitalista, mas também um espaço de resistência e transformação. O território, produzido socialmente, é o resultado de uma interação contínua entre os interesses do capital, as estruturas estatais e as demandas sociais, evidenciando sua natureza processual e contraditória.

Ao relacionar essa perspectiva ao planejamento urbano, percebe-se que conquistas como as Zonas Especiais de Interesse Social são exemplos materiais de como a luta de classes molda o território. As ZEIS, longe de serem uma concessão natural do capital ou do Estado, são fruto de mobilizações sociais que tensionam a lógica mercadológica e demandam instrumentos de inclusão e justiça social. Essas zonas demonstram que, ainda que o território seja frequentemente estruturado pelas necessidades de acumulação do capital, ele também é palco de disputas que geram aberturas para avanços em direção a uma maior equidade urbana.

O planejamento urbano, quando analisado a partir de uma visão processual, permite compreender o território como uma arena dinâmica onde contradições se manifestam, mas também onde as pressões sociais podem reconfigurar a estrutura espacial. Dessa forma, o conceito de território ultrapassa uma leitura estática e unidimensional, tornando-se um campo de disputas em constante transformação.

Ao entender o território a partir dessa perspectiva, é possível enxergar a produção do espaço como um campo de disputa, em que a luta por justiça social e o direito à cidade se torna central na busca por uma organização territorial mais justa (Harvey, 2011).

2.3 HABITAÇÃO E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: REFLEXÕES SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO

Villaça (1986) problematiza a questão habitacional no Brasil como sendo abstrata e ahistórica, impossibilitando uma delimitação precisa de sua origem e desenvolvimento ao longo do tempo. Ele argumenta que não se pode atribuir a gênese do problema habitacional a eventos ou estruturas específicas, como as senzalas, os cortiços, as vilas operárias ou as favelas, pois essas formas de habitação são apenas manifestações históricas de uma questão mais profunda.

Durante o período escravista, a habitação sequer era reconhecida como um direito, dado que a população escravizada era desprovida de qualquer garantia material ou jurídica. Assim, o problema habitacional não era formulado como uma

questão social, mas como parte de uma estrutura de dominação e exploração, evidenciando que sua consolidação enquanto “problema” está diretamente relacionada às transformações das relações sociais e econômicas no Brasil.

Na visão do autor, sua origem se dá a partir do momento em que se visa a garantia do direito à moradia, conforme estabelecido na Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu artigo 25, que afirma:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direitos à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle... (Nações Unidas, 1948, p. 06)

Nestes termos, dentro do sistema capitalista, a moradia assume forma de mercadoria, acessível apenas a quem possui os recursos financeiros necessários para adquiri-la. Este arranjo transfere para o Estado a responsabilidade de intervir nos problemas habitacionais, mas tal intervenção ocorre dentro de uma lógica que naturaliza o problema – ainda que o Estado reconheça sua relevância, acaba por admitir um senso de um problema que sempre existiu e sempre existirá. Reforça-se, desta maneira, a ideia de que o problema habitacional é eterno e universal, desvinculado das dinâmicas concretas que o produzem. Assim, a busca pela habitação e os desafios associados a ela são tratados como um "problema habitacional", uma categoria histórica que desconsidera as condições materiais que o estruturam.

Villaça (1986), ao referenciar Bolaffi, critica a própria concepção de déficit habitacional, apontando que, dentro da lógica do mercado, não se trata de uma questão de falta de imóveis, mas de adequação à demanda monetária. Assim como não se fala em déficit de eletrodomésticos, o mercado imobiliário ajusta a oferta de imóveis à capacidade de compra daqueles que detêm poder aquisitivo. Sob essa perspectiva, o problema habitacional não é resolvido porque sua existência é funcional à lógica do sistema, que se organiza a partir da exclusão estrutural. A estrutura econômica, portanto, não busca eliminar o problema, mas reproduzi-lo de modo a manter sua lógica de acumulação e desigualdade.

No mesmo sentido do pensamento de Villaça (1986), Bonduki (2004) analisa a moradia enquanto mercadoria no contexto capitalista, evidenciando como a lógica do mercado imobiliário é estruturada de forma a reforçar as desigualdades sociais.

Segundo o autor:

Como no mercado capitalista quem 'manda' é o consumidor, há oferta de moradias para todos os gostos e sobretudo para todos os bolsos. No caso, o que interessa o morador de baixa renda e incerta, que obviamente não tem a fortuna para adquirir e nem fiador para alugar uma habitação 'regular'. Se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar (Bonduki, 2004, p. 8).

A análise de Bonduki (2004) evidencia a seletividade do mercado imobiliário, que, ao operar sob a lógica do capital, exclui aqueles que não possuem condições financeiras para acessar a moradia formal. O autor ressalta que a exclusão habitacional não é um fenômeno accidental, mas sim uma consequência da estrutura econômica que segmenta o acesso à cidade de acordo com o poder de compra. Nesse sentido, a moradia, enquanto mercadoria, não atende a uma demanda social, mas a uma demanda monetária, restringindo-se àqueles que possuem capacidade de pagamento. Isso reforça a lógica da segregação socioespacial, na qual os mais pobres são empurrados para áreas periféricas ou informais, consolidando um modelo de urbanização excludente e hierarquizado.

Desta contradição surge a discussão acerca da habitação social, habitação esta pensada, estruturada e construída com as condições mínimas de habitabilidade, conforme Bonduki (2004). Este tipo de padrão de ações e comportamentos por parte de entidades de poder – seja este político, econômico etc. – se expressa no ordenamento territorial em diversos âmbitos. No contexto desta pesquisa, o foco recai sobre a escala municipal, em que a materialização dessas políticas e estratégias se torna mais evidente, configurando dinâmicas específicas de distribuição socioespacial e exclusão urbana.

A problemática habitacional no Brasil é antiga, vinculada às primeiras experiências de divisão territorial desde a colonização, mas evidenciada de forma mais nítida com o fim da escravidão em 1850, período em que ocorreram significativas mudanças espaciais, conforme aponta Bonduki (2004). Nesse contexto, o problema habitacional também se configurava como uma questão sanitária, com os cortiços espalhados pelas cidades sendo percebidos como focos de epidemias. Tal visão levou o Estado a adotar políticas higienistas, promovendo obras de saneamento e embelezamento urbano que, simultaneamente, implicaram na exclusão da população pobre para as áreas periféricas das cidades.

As moradias dos trabalhadores passaram a ser alteradas conforme ideais de

higiene e economia e a elite brasileira passou a ter interesses em primar pela saúde e bem-estar da população proletária, percebendo que as epidemias originadas nos aglomerados urbanos pobres se alastravam pela cidade como um todo (Rubin; Bolfe, 2014, p. 202).

O interesse pelo bem-estar das populações mais pobres, no entanto, não estava desvinculado de interesses de controle social. Como Villaça (1986) aponta, a criação de vilas operárias se apresentava como uma solução mais aceitável para a convivência urbana do que os cortiços.

Tais vilas, que passaram a ser concebidas como modelos de "habitação higiênica", também estavam alinhadas às políticas de organização do espaço urbano da época. De acordo com o Código Sanitário de São Paulo de 1894, tais vilas deveriam ser "estabelecidas fora da aglomeração urbana", enquanto a Lei Municipal nº 413, de 1901, isentava de impostos aquelas construídas "fora do perímetro central" (Villaça, 1986, p. 17). Esse padrão reflete o caráter excludente das intervenções urbanas, que, ao mesmo tempo em que buscavam atender às demandas sanitárias e urbanísticas, reforçavam as desigualdades socioespaciais e a segregação das populações trabalhadoras no processo de urbanização.

Segundo Rubin e Bolfe (2014), os ideais modernistas foram, inicialmente, restringidos devido aos custos de aquisição de materiais e insuficiência de mão de obra. Entretanto, uma vez que sua funcionalidade se mostrava atraente, logo foi incorporada por órgãos públicos no país e pelo mercado rentista. Bonduki (2004) aponta para o fato de grandes indústrias construírem vilas operárias, enquanto as vilas particulares eram vistas como opção de grande investimento para o setor privado. O autor utiliza o exemplo de uma vila no bairro de Santa Ifigênia, em São Paulo, projetada pelo arquiteto Regino Aragão, em 1911, onde percebe-se

O máximo de aproveitamento dos terrenos, muitas vezes no centro do quarteirão, e a racionalização dos projetos tendo em vista a economia de materiais - com o uso de paredes comuns, áreas livres mínimas e ausência de recuos - faziam com que os investimentos fossem extremamente rentáveis em relação ao capital investido, que se beneficiava também em isenções fiscais. (Bonduki, 2004, p. 50).

Ao longo dos anos, a questão habitacional passou a ser incorporada às políticas de intervenção estatal, uma vez que a iniciativa privada não demonstrava capacidade de enfrentar o problema de forma abrangente. O processo se intensificou no período Vargas, especialmente durante o Estado Novo, quando a valorização do trabalhador passou a ser um elemento central na agenda governamental. Inserido em

um contexto de debates internacionais sobre políticas habitacionais, o Brasil adotou a residência unifamiliar como modelo preferencial, justificando essa escolha não apenas com argumentos urbanísticos, mas também com bases morais e ideológicas. Nesse sentido, conforme aponta Bonduki (2004, p. 86), a opção pela moradia unifamiliar, em detrimento de formas coletivas como os cortiços, esteve associada à promoção da “família nuclear, monogâmica e individual, considerada o padrão ‘natural’ de organização social”, reforçando um ideal de estrutura familiar compatível com os valores políticos e sociais vigentes à época.

A política habitacional implementada durante o governo Vargas não se materializou por meio de um plano estruturado, mas foi conduzida indiretamente através de mecanismos alternativos, como a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP). Por meio destes instrumentos, investimentos em infraestrutura pública foram possibilitados e promoveram o acesso à moradia por meio de financiamentos, empréstimos e aluguéis abaixo do preço de mercado, conhecidos como "aluguéis sociais" (Bonduki, 2004).

Entre as décadas de 1940 e 1950, verificou-se a maior produção habitacional até então registrada no país, conforme aponta Oliveira (2014). Bonduki (2004) destaca o Conjunto Realengo como exemplo da aplicação dos princípios modernistas das *unités d'habitation* de Le Corbusier, concebidos para integrar habitação coletiva a princípios urbanísticos e serviços sociais. No entanto, com a consolidação do modelo desenvolvimentista, esses projetos passaram por um processo de desvirtuamento, no qual a lógica da redução de custos prevaleceu sobre as diretrizes iniciais. Nesse sentido, Bonduki (2004, p. 12) ressalta:

[...] o objetivo dos governos desenvolvimentistas era estimular a criação de uma solução habitacional de baixo custo na periferia, visto ser ela conveniente para o modelo de capitalismo que se implantou no país a partir de 1930, por manter baixos os custos de reprodução da força de trabalho e viabilizar o investimento na industrialização do país.

Segundo Villaça (1986), ainda que os IAPs e a FCP tenham reconhecido que o problema habitacional no Brasil não se limita à existência de um teto, abrangendo também a provisão de equipamentos urbanos e sociais, ambas as iniciativas falharam. Este fracasso é atribuído às limitações econômicas e à ausência de uma política social efetivamente estruturada. Bonduki (2004), por sua vez, reforça essa crítica ao descrever a FCP como “um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público” (BONDUKI, 2004,

p. 125), destacando a falta de direcionamento estratégico e a prevalência de práticas clientelistas na condução das políticas habitacionais desse período.

Em 1964, apenas cinco meses após a instauração da Ditadura Militar, instituiu-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), órgão central relacionado à habitação no país. Para Bonduki (2004), sua principal característica pode ser compreendida como a produção em série e em grande escala de habitações, de modo a tentar suprir o déficit habitacional – mesmo que sem suprir as necessidades da população.

Maricato (1997) aponta que, embora o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) tenha sido responsável por um grande volume de construções habitacionais, a maior parte das moradias produzidas foi direcionada às classes média e alta, evidenciando um processo marcado por corrupção e má gestão. Apesar dessas limitações, o Banco Nacional da Habitação (BNH) representou a primeira iniciativa de política habitacional de alcance nacional no Brasil. Sua extinção em 1986 levou ao enfraquecimento das Companhias de Habitação (COHABs) e ao desmembramento do próprio SFH, cujos recursos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal. No âmbito da habitação, este processo resultou em uma retração do mercado rentista e na intensificação da autoconstrução, ao passo que o discurso da casa própria foi amplamente difundido, concomitantemente ao crescimento das ocupações irregulares e do aumento expressivo da população residente em favelas.

Maricato (1997) observa que, diante desse cenário, a população de baixa renda passou a recorrer a alternativas como a compra de terrenos irregulares, a construção em áreas de parentes ou a ocupação de terras, em geral públicas. Segundo a autora,

[...] as saídas para a crise habitacional não apontaram para a produção capitalista da moradia, mas sim para uma imensa produção atrasada e ilegal (favelas, loteamentos clandestinos), o que desobrigou o Estado e o capital dessa despesa. [...] Muitos dos conjuntos habitacionais construídos em todo o país trouxeram mais problemas para o desenvolvimento urbano do que soluções. A má localização na periferia, distante das áreas já urbanizadas, isolado e exilando seus moradores, foi mais regra do que exceção. (Maricato, 1997, p. 51).

Desta forma, entende-se que o período da ditadura militar e os anos seguintes à redemocratização não foram capazes de reverter a precarização da habitação no Brasil. Ao contrário, a ausência de políticas efetivas e a priorização de uma lógica mercantil resultaram na ampliação da moradia informal e irregular, intensificando os desafios urbanos e a segregação socioespacial.

Com a redemocratização, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a

instituição do Estatuto da Cidade em 2001, novas diretrizes para as políticas habitacionais foram formuladas no Brasil, acompanhadas de um esforço para integrar o planejamento urbano a outras esferas, como saneamento, transporte e ordenamento territorial. O movimento culminou na criação do Ministério das Cidades em 2003, no primeiro governo Lula, com o objetivo de centralizar a gestão dessas políticas e promover maior coordenação entre os entes federativos. No que tange à habitação de interesse social, o ministério passou a direcionar esforços para garantir o acesso à moradia digna e ao direito à cidade a parcelas da população historicamente excluídas desse processo.

O avanço mais significativo nesse campo ocorreu em 2004, com a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), que estabeleceu princípios voltados à ampliação do acesso à moradia para a população de baixa renda. No ano seguinte, essa política foi consolidada por meio da Lei Federal nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Conforme previsto no artigo 1º da referida lei, esses instrumentos foram concebidos para estruturar um modelo de financiamento e gestão habitacional voltado prioritariamente à população de baixa renda, garantindo a aplicação de recursos públicos em programas que visassem à redução do déficit habitacional e à regularização fundiária. Seus principais objetivos encontram-se descritos no art. 1 da lei:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (Brasil, 2005).

Em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado pela Lei nº 11.977/2009, fundamentado nas diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH). O programa estabeleceu um modelo de financiamento habitacional voltado para famílias de baixa renda, prevendo também mecanismos de regularização fundiária e parcerias entre estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. Inicialmente, a meta era construir um milhão de moradias, com a promessa de estimular o crescimento econômico e reduzir o déficit habitacional.

Em 2011, já no governo Dilma, o programa foi expandido, com a meta de construir dois milhões de unidades habitacionais. O Governo Federal justificava a

ampliação do programa como uma estratégia para subsidiar a moradia de famílias com renda de até R\$ 1.600,00 e facilitar o financiamento para aquelas com renda de até R\$ 5.000,00. No entanto, críticas foram levantadas quanto à qualidade das habitações entregues. A ênfase na quantidade de unidades construídas muitas vezes negligenciou aspectos como qualidade arquitetônica, infraestrutura urbana e localização, resultando em empreendimentos afastados dos centros urbanos e com oferta limitada de serviços e equipamentos públicos.

Conforme Rubin e Bolfe (2014), a ocupação desigual e desequilibrada do espaço urbano intensifica a problemática habitacional, uma vez que a especulação imobiliária se sobrepõe à função social da cidade e da propriedade prevista em legislações. Nesse contexto, a simples produção de loteamentos e moradias não é suficiente para garantir o direito à cidade. Como destacam Reali e Alli (2010, p. 45), “[...] não basta produzir loteamentos e moradias para cumprir a função social da cidade. Uma cidade sustentável precisa também produzir comércio e serviços, indústrias, equipamentos públicos e áreas de lazer e esporte, e criar condições para que toda a população tenha acesso a eles”.

Bonduki (2004) aponta que determinados problemas da habitação não são resolvidos dentro da lógica vigente, pois decorrem de um modelo econômico excludente. Programas habitacionais de interesse social, quando bem estruturados, costumam ser relegados às periferias das cidades, sendo muitas vezes realizados por meio de parcerias ou com a participação direta dos moradores. No entanto, esses programas enfrentam dificuldades para alcançar ampla visibilidade e apoio político, conforme destacam Rubin e Bolfe (2014, p. 211): “[...] programas de excelente relação custo/benefício, que atendam a população de baixa renda, estão localizados nas periferias das cidades e são realizados ou em parceria ou com a participação dos usuários e dificilmente ganham espaço nos meios de comunicação”.

Apesar das limitações e críticas dirigidas às políticas habitacionais no Brasil, é necessário reconhecer que avanços foram alcançados ao longo do tempo, ainda que de forma gradual e fragmentada. A implementação de programas como o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e, posteriormente, iniciativas como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) representam mudanças institucionais que buscaram ampliar o acesso à moradia para parcelas historicamente excluídas da população. Embora essas políticas tenham sido marcadas por contradições, como a precarização da qualidade construtiva, a

localização periférica dos empreendimentos e a persistência da lógica mercadológica, elas também permitiram que diversas famílias passassem a ter acesso formal à habitação. Uma perspectiva processual demonstra que, mesmo dentro dos limites impostos pela estrutura socioeconômica, a luta por moradia se mantém como um campo dinâmico de disputa, no qual diferentes agentes sociais pressionam por mudanças e reconfigurações nas políticas públicas, promovendo avanços pontuais, mas que podem abrir espaço para transformações mais profundas ao longo do tempo.

Villaça (1986), ao analisar as transformações territoriais impulsionadas pelo mercado imobiliário e pelos segmentos dominantes da sociedade, ressalta que os melhores terrenos, bem localizados e dotados de infraestrutura urbana consolidada, são destinados à população de maior renda, enquanto os espaços menos valorizados, com precariedade de serviços e equipamentos, são direcionados às camadas populares. Assim, os mecanismos de mercado atuam na distribuição das vantagens e desvantagens da cidade, sendo essas condições “socialmente produzidas, porém privadamente apropriadas através da localização pela qual se paga”. Esse processo reforça a segregação socioespacial e limita o acesso da população de baixa renda ao território urbano estruturado, resultando na negação do direito à cidade, previsto em lei.

O crescimento populacional nas áreas urbanas, longe de significar automaticamente uma melhoria nas condições de vida da população, muitas vezes intensifica as carências habitacionais, evidenciando a fragilidade da inserção das camadas populares nas cidades. Como apontam Santos Filho e Montandon (2011, p. 106), “traduz-se frequentemente na agudização das amplas carências vinculadas à esfera da moradia, evidenciando as frágeis condições em que a população é inserida nas cidades.” A segregação socioespacial resultante dessa dinâmica relega as populações de menor renda às periferias, onde a moradia adequada é frequentemente insuficiente e as políticas públicas não atuam de maneira eficaz para alterar esse quadro.

Uma política habitacional capaz de enfrentar essas desigualdades deve partir do enfrentamento à questão fundiária. No entanto, essa responsabilidade foi transferida aos municípios, cabendo a eles a definição de diretrizes para o uso e ocupação do solo em seus Planos Diretores. Tais documentos devem estabelecer os princípios da função social da propriedade e os instrumentos de controle da especulação fundiária, conforme previsto na Constituição Federal e no Estatuto da

Cidade. No entanto, como observam Santos Junior e Montandon (2011), ainda que os discursos sobre a efetivação dos direitos urbanos tenham avançado, a implementação concreta dessas diretrizes permanece insuficiente. Os autores afirmam que “a incorporação de instrumentos urbanísticos é feita, porém, de maneira superficial e genérica. Esses instrumentos encontram-se basicamente listados, sem aprofundamento, seguindo os mesmos parâmetros da lei federal e remetendo as regulamentações para leis específicas” (Santos Junior; Montandon, 2011, p. 111).

Diante das transformações históricas e estruturais que moldaram a questão habitacional no Brasil, torna-se relevante apresentar a discussão sobre o conceito de moradia adequada, compreendendo os critérios que a definem e os desafios para sua efetivação no contexto urbano. A moradia adequada é um conceito que ultrapassa a simples posse de um imóvel, envolvendo um conjunto de condições estruturais, urbanísticas e sociais que garantam qualidade de vida e integração ao espaço urbano.

Fundamentado em diretrizes internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), além da Agenda Habitat e da Nova Agenda Urbana da ONU, o conceito de moradia adequada articula-se com a noção de direito à cidade, compreendendo a habitação como um elemento central na organização territorial e na reprodução social. Assim, a moradia não pode ser analisada de maneira isolada, mas deve ser entendida a partir de um conjunto de fatores que incluem segurança da posse, acesso a infraestrutura e serviços essenciais, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (Brasil, 2013).

A segurança da posse é um elemento essencial da moradia adequada, uma vez que a ausência de garantias legais expõe os ocupantes ao risco de despejos forçados e remoções arbitrárias, comprometendo sua estabilidade social e econômica. Já a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura refere-se à necessidade de acesso a saneamento básico, energia elétrica, água potável, iluminação, meios para armazenamento de alimentos e coleta de resíduos, condições essenciais para garantir saúde e qualidade de vida. Ademais, a economicidade considera que o custo da moradia não deve comprometer a capacidade dos moradores de suprirem outras necessidades básicas, como alimentação, transporte e saúde. O alto custo da habitação em relação à renda dos indivíduos pode intensificar a vulnerabilidade social e limitar as possibilidades de mobilidade econômica (Brasil, 2013).

A habitabilidade implica que a moradia deve garantir segurança física e estrutural, protegendo seus ocupantes contra intempéries, como frio, umidade, calor excessivo e poluição, bem como oferecendo um espaço adequado para o desenvolvimento das atividades cotidianas. A acessibilidade, por sua vez, exige que as necessidades específicas de grupos socialmente vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e populações marginalizadas, sejam consideradas na política habitacional, garantindo a equidade no acesso à moradia. Além disso, a localização da moradia deve ser compatível com a proximidade de oportunidades de emprego, serviços públicos essenciais, como educação e saúde, além de garantir que a população não seja alocada em áreas poluídas ou de risco ambiental. Por fim, a adequação cultural refere-se ao respeito às práticas culturais e sociais da população residente, reconhecendo a moradia como um espaço de identidade e pertencimento.

Além dos parâmetros estruturais e urbanísticos, o direito à moradia adequada também deve ser compreendido a partir de três dimensões fundamentais: liberdades, garantias e proteções (Brasil, 2013). Entre as liberdades, destaca-se a proteção contra remoções forçadas, o direito à privacidade e à escolha da própria residência. As garantias envolvem a segurança da posse, a restituição da moradia em casos de despejo, o acesso igualitário à habitação e a participação nas decisões sobre políticas habitacionais. Já as proteções incluem mecanismos institucionais contra remoções arbitrárias, reconhecendo a moradia como um direito fundamental da população.

Dessa forma, a moradia adequada não deve ser interpretada de forma restritiva, reduzida à simples posse de um imóvel. Pelo contrário, sua concepção deve englobar a habitação como um direito social que assegure não apenas abrigo, mas também condições dignas de vida.

A adoção desses critérios na formulação de políticas habitacionais é de grande importância para garantir que o direito à moradia não se limite à construção de unidades habitacionais, mas abarque a efetiva integração dos moradores ao espaço urbano. No entanto, desafios persistem na aplicação prática desses princípios, especialmente em contextos marcados por especulação imobiliária, déficit habitacional e desigualdades territoriais.

Considera-se que a relação entre moradia e infraestrutura evidencia diferentes padrões de acesso a equipamentos públicos, como saúde, educação e lazer, apontando variações na distribuição desses serviços nas cidades analisadas. Desta forma, a observação da presença e localização desses equipamentos em relação às

ZEIS, como proposto pela pesquisa, possibilita compreender como o planejamento urbano estrutura a oferta de serviços e de que maneira esse processo impacta a organização do espaço e a acessibilidade da população a esses recursos.

3. PLANO DIRETOR MUNICIPAL, O INSTRUMENTO BÁSICO DE POLÍTICA URBANA DO ESTATUTO DA CIDADE: OS CASOS DOS MUNICÍPIOS DE LONDRINA E MARINGÁ

O Estatuto da Cidade, sancionado pela Lei Federal nº 10.257 de 2001, surge como regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, reafirmando e detalhando os instrumentos jurídicos e políticos para a intervenção do poder público no espaço urbano. Com a promulgação desta lei, o plano diretor assume papel central como o principal instrumento da política urbana municipal, garantindo a função social da propriedade e regulamentando o uso do solo de acordo com as necessidades coletivas e o bem-estar dos cidadãos.

O Estatuto também consolida a noção de que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, uma vez que o direito de propriedade é condicionado ao seu uso adequado conforme as diretrizes estabelecidas no plano diretor. O artigo 39 da lei reforça que a propriedade urbana deve atender às exigências de ordenação da cidade, buscando garantir a justiça social, a qualidade de vida e o desenvolvimento das atividades econômicas. Assim, o conteúdo econômico de uma propriedade passa a ser definido não apenas por seu valor intrínseco, mas por seu potencial de atender às demandas da coletividade, conforme o planejamento municipal.

A função social da propriedade, portanto, adquire uma dimensão normativa, na qual o uso do solo é orientado pelo interesse público e pelas decisões tomadas no âmbito do plano diretor. A propriedade deixa de ser vista exclusivamente como um direito individual e se transforma em um conceito pautado pelo interesse coletivo, voltada para a redefinição do direito de propriedade em termos de uma função socialmente orientada.

O plano diretor, por sua vez, mantém sua centralidade como o principal instrumento de planejamento e gestão urbana, sendo complementado por outros mecanismos, como as peças orçamentárias municipais. A integração do plano plurianual de investimentos, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual às diretrizes estabelecidas no plano diretor é essencial para a viabilidade de sua implementação. O Estatuto da Cidade prevê que essas peças orçamentárias incorporem as prioridades definidas no planejamento urbano, assegurando a alocação de recursos para a concretização das ações propostas.

Além disso, o Estatuto reforça o caráter democrático da gestão urbana, ao

exigir a participação popular no processo de elaboração, execução e fiscalização do plano diretor. Para tanto, a lei determina a realização de audiências públicas e debates com a comunidade, bem como a garantia de transparência e publicidade das informações e documentos produzidos. Assim, a lei busca assegurar que a população e as associações representativas de diferentes segmentos da sociedade tenham acesso às decisões e possam influenciar diretamente na definição das políticas urbanas.

Desta maneira, o Plano Diretor acaba por desempenhar um papel fundamental na abordagem das desigualdades urbanas. Segundo Santos Junior e Montandon (2011), sua eficácia depende de uma nova concepção pós-Estatuto da Cidade, que reconfigurou o formato tradicional, mais burocrático e tecnocrático, para um processo mais inclusivo e participativo. Anteriormente, o Plano Diretor era elaborado de forma centralizada, com pouca ou nenhuma participação da população. No entanto, a partir do Estatuto da Cidade, houve uma mudança significativa na forma como esse instrumento é desenvolvido, dando maior ênfase à participação ativa da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais voltados para a Reforma Urbana.

O principal objetivo do Plano Diretor, conforme ressaltam os autores, é garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, assegurando que todos os segmentos sociais tenham acesso à terra urbanizada e regularizada. Além disso, busca-se garantir o direito à moradia e o acesso aos serviços urbanos essenciais, sempre com base em uma gestão democrática e participativa. Para que esses objetivos sejam atingidos, o Estatuto da Cidade oferece uma série de instrumentos de planejamento e regulação, cuja aplicação eficaz está diretamente relacionada à inovação nos processos de gestão municipal.

No entanto, Santos Junior e Montandon (2011) destacam que muitos municípios enfrentam dificuldades consideráveis para implementar seus Planos Diretores. A falta de estrutura administrativa adequada, incluindo limitações nos recursos técnicos, humanos e tecnológicos, compromete a capacidade das prefeituras de planejar e executar políticas urbanas eficazes. Ademais, a cultura participativa, essencial para a efetividade do Plano Diretor, ainda é pouco difundida, o que resulta em uma fraca implementação dos conselhos de participação e controle social, que são cruciais para a construção coletiva da política de desenvolvimento urbano.

O balanço da pesquisa dos autores aponta que os Planos Diretores tendem a

concentrar-se em temas como zoneamento, uso do solo, sistema viário, habitação e patrimônio histórico. Contudo, áreas como saneamento ambiental e mobilidade urbana ainda são abordadas de forma menos abrangente nos planos avaliados, embora haja uma incorporação crescente da questão ambiental nos Planos Diretores municipais. Essa constatação revela que, embora importantes questões urbanas estejam sendo tratadas, há ainda lacunas no que diz respeito à inclusão de aspectos essenciais para a qualidade de vida urbana.

Outro ponto de destaque dos autores diz respeito ao fato de que, segundo a pesquisa realizada, de maneira geral, os municípios brasileiros têm incorporado os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade em seus Planos Diretores. Esse processo foi incentivado pelas ações do Ministério das Cidades, que contribuíram para sensibilizar e mobilizar tanto gestores públicos quanto a sociedade civil para a importância do planejamento urbano. Entretanto, a análise também revela que nem todos os Planos Diretores refletem plenamente um pacto social para a gestão do território, e muitos deles ainda não dialogam de forma efetiva com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, particularmente no que diz respeito à adoção dos instrumentos de gestão do solo urbano. Assim, apesar do avanço conceitual trazido pelo Estatuto da Cidade, Santos Junior e Montandon (2011) apontam que a realidade da maioria dos municípios brasileiros ainda apresenta grandes desafios para que o Plano Diretor atinja seus objetivos de equidade urbana e inclusão social.

Nos tópicos seguintes, será realizada uma análise específica dos processos de elaboração dos Planos Diretores de Londrina, aprovado em 2008, e de Maringá, de 2006, ambos os primeiros a serem desenvolvidos após a promulgação do Estatuto da Cidade. A análise focará na legislação desses planos, com ênfase em aspectos relevantes para a pesquisa, como o acesso à moradia e a política habitacional, elementos centrais para a promoção da justiça social no contexto urbano. Contudo, salienta-se que temas como os instrumentos urbanísticos, tais como o zoneamento, as Zonas Especiais de Interesse Social e o IPTU progressivo no tempo, não serão abordados neste momento, ficando para o capítulo que se segue.

Nos tópicos subsequentes, proceder-se-á à análise dos processos de elaboração dos planos diretores de Londrina, aprovado em 2008, e de Maringá, de 2006. Tal análise se concentrará na legislação desses planos, com destaque para questões fundamentais à presente pesquisa, como o acesso à moradia e a política habitacional, que constituem elementos essenciais para a promoção da equidade

social no espaço urbano. Contudo, cabe ressaltar que temas como os instrumentos urbanísticos — a exemplo do zoneamento, das Zonas Especiais de Interesse Social — não serão objeto de exame imediato, sendo reservados para análise em capítulo posterior.

3.1 O PLANO DIRETOR DE LONDRINA PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO

Aprovado em 24 de dezembro de 2008, o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (PDPML) foi o primeiro a ser elaborado sob a premissa do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). O processo de revisão teve início oficialmente em 4 de julho de 2005, com a realização da primeira Audiência Pública do PDPML, culminando na primeira Conferência do PDPML, realizada nos dias 5, 6 e 7 de maio de 2006. Na ocasião, foram reunidas todas as propostas formuladas ao longo do período, com o objetivo de subsidiar o estabelecimento das diretrizes norteadoras para o planejamento municipal da década seguinte. Salienta-se que a elaboração do Plano Diretor foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), órgão vinculado à administração municipal e responsável pelo planejamento territorial do município. Tal ponto se mostra relevante, pois, diferentemente de outras experiências no Brasil, em que a formulação de planos diretores é frequentemente terceirizada a empresas privadas de urbanismo, em Londrina esse processo permaneceu sob a condução direta do poder público.

Durante o período entre a audiência pública inicial e a conferência final, foram organizados diversos encontros de sensibilização em todo o município, bem como cursos de capacitação para a equipe técnica envolvida e para representantes da população das várias regiões. Além disso, foram realizados fóruns de discussão e, nas vésperas da conferência, ocorreram pré-conferências regionais (Regiões Norte, Sul, Leste, Oeste, Centro, sendo essas a divisão territorial adotada do perímetro urbano de Londrina, e na Zona Rural) e setoriais (uma com gestores públicos e outra com empresários).

O processo contou, em seu início, com a Leitura da Realidade e a Leitura Técnica, que ocorreram simultaneamente. Enquanto a Leitura Técnica envolvia a elaboração de documentos técnicos por profissionais para serem apresentados à comunidade, a Leitura da Realidade permitia que a comunidade levasse seus

problemas e sugestões para discussão. Essa leitura conjunta, que envolve o ato de “ler a cidade”, constitui um processo essencial de caracterização e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, conforme a percepção dos diversos segmentos sociais.

As leituras do território municipal devem ser baseadas em levantamentos técnicos, que são posteriormente complementados pelos diversos agentes sociais por meio de um processo que possibilite uma ampla participação. No caso da leitura comunitária, é essencial que os materiais sejam apresentados em uma linguagem acessível e que incluam as contribuições e demandas da sociedade civil. A efetividade desta leitura depende da identificação de agentes sociais presentes no município, representando diversas territorialidades e formas de organização. Além disso, é necessário identificar os canais de participação mais adequados à realidade local e avaliar o processo de tomada de decisão. Oficinas presenciais territoriais, temáticas ou setoriais, bem como consultas realizadas por mídias digitais, podem ser previstas de acordo com a escala e a capacidade de gestão e mobilização de cada município, abrangendo agentes previamente identificados.

O processo de elaboração de um plano diretor, em sua dimensão pedagógica, promove a capacitação e a troca de saberes entre os técnicos e as lideranças da sociedade civil. A leitura técnica não deve ser a única forma de compreender os desafios territoriais, sendo imprescindível a complementação por uma leitura comunitária com ampla participação da sociedade. Este processo abrange a capacitação interna na prefeitura, estimulando a articulação e integração das diversas equipes, secretarias e departamentos. O núcleo gestor, proposto na etapa de preparação, deve acompanhar o processo, fornecendo insumos necessários para uma compreensão articulada e intersetorial dos desafios, colaborando na construção da leitura técnica do território.

No caso de Londrina, em conformidade com o inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que preconiza a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o processo de revisão do plano diretor foi caracterizado por uma abordagem amplamente participativa, com diversos segmentos da sociedade envolvidos ao longo desse processo. As audiências públicas realizadas serviram como espaço democrático para a população expressar suas opiniões,

preocupações e sugestões sobre o desenvolvimento urbano de Londrina. As audiências permitiram que cidadãos comuns, especialistas, líderes comunitários e outros interessados discutissem abertamente questões críticas e influenciassem diretamente as decisões tomadas, criando as condições para a implementação de uma gestão urbana participativa e inclusiva.

Além das audiências públicas, conforme o IPPUL (2008), foram realizados dois cursos de capacitação voltados tanto para grupos populares quanto para técnicos. Nestes cursos, foram abordados tópicos como a gestão urbana e habitacional, fornecendo bases para que os participantes pudessem contribuir de maneira informada durante o processo de revisão do plano diretor. Foram organizados quatro debates públicos, proporcionando um fórum adicional para discussão aberta e troca de ideias. Ainda, ocorreram cinco debates temáticos específicos envolveram núcleos gestores e entidades de classe, abordando diversos aspectos da dinâmica urbana, permitindo uma análise das especificidades locais e das necessidades da comunidade.

Para engajar a comunidade e aumentar a conscientização sobre a importância do plano diretor, foram realizadas vinte e três oficinas de sensibilização. Doze reuniões temáticas envolveram a equipe de acompanhamento, garantindo que diversos temas críticos fossem abordados de maneira colaborativa. A equipe técnica participou de trinta e seis reuniões, enquanto o núcleo gestor, responsável por coordenar e supervisionar o processo, se reuniu vinte e sete vezes. As referidas reuniões foram fundamentais para garantir que as informações coletadas fossem integradas de maneira coesa e que os objetivos do plano diretor fossem mantidos.

Oito pré-conferências foram organizadas para preparar os delegados para as conferências principais. Adicionalmente, sete minicursos foram oferecidos aos delegados, capacitando-os a desempenhar um papel ativo e informado durante as discussões e deliberações. Duas conferências municipais culminaram o processo de revisão, reunindo todas as contribuições e propostas formuladas ao longo do processo. Essas conferências foram essenciais para consolidar as diretrizes do plano diretor, garantindo que as vozes de diversos segmentos da sociedade fossem refletidas nas políticas e estratégias de desenvolvimento urbano. Durante o processo, conforme o IPPUL (2008), foi garantida uma comunicação transparente com os participantes. Informações relativas às etapas de revisão do plano foram disponibilizadas de maneira acessível e enviadas diretamente aos interessados via e-

mail.

O relatório da leitura comunitária, elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (2008), destacou que o Plano Diretor deveria incluir regras sobre assuntos que influenciam a vida de todos os cidadãos, como sistema viário, saneamento, ocupação do solo, transporte urbano, patrimônio histórico, meio ambiente, código de edificações, desenvolvimento tecnológico e proteção social. A elaboração e implementação do plano, conforme o mesmo relatório, requerem ampla participação popular, envolvendo técnicos da administração municipal, órgãos públicos estaduais e federais, cientistas, representantes de movimentos populares, associações de bairros, sindicatos, ONGs, empresários e outros setores da sociedade civil.

Em se tratando que questões quantitativas referentes à participação, a 1ª Audiência Pública contou com a participação de 338 pessoas, enquanto 415 indivíduos estiveram presentes nos encontros de sensibilização. Além disso, 40 participaram de cursos de formação de multiplicadores, 266 pessoas compareceram aos fóruns de participação popular, e as pré-conferências atraíram 415 participantes. A 1ª Conferência reuniu 306 indivíduos, enquanto a 2ª Conferência reuniu, 85 (IPPUL, 2008, p. 17). Destaca-se, todavia, que a contagem exata dos participantes não reflete plenamente o engajamento, uma vez que muitos indivíduos participaram de vários eventos, representando regiões ou associações de moradores, o que dificultou a obtenção de um número preciso de participantes distintos, pondera o IPPUL (2008). Estima-se que cerca de 100 mil pessoas participaram do processo de forma direta e indireta, incluindo representantes de associações de moradores, sindicatos, ONGs, entidades profissionais, empresários, instituições de ensino e residentes da cidade.

Apesar do empenho em promover a participação popular, os dados revelam que uma parte significativa da população ainda não se encontra plenamente engajada no planejamento coletivo da cidade. A elaboração do plano diretor como instrumento de planejamento participativo tem como objetivo garantir o direito da população de influenciar o futuro da organização urbana. Embora os mecanismos previstos pelo Estatuto da Cidade para assegurar a participação popular tenham sido implementados pelo IPPUL, a adesão massiva ainda não foi alcançada.

Este cenário reflete o legado de um passado marcado por um governo autoritário e por planos diretores tradicionais que centralizavam o poder de decisão nas mãos de especialistas, marginalizando a participação popular (Antonello, 2013).

Superar a passividade social em relação aos desafios urbanos é um processo contínuo e complexo. No entanto, a implementação de mecanismos como o plano diretor participativo é um passo de grande importância para fomentar uma cultura de envolvimento cívico e assegurar que a população tenha voz ativa na construção e reorganização do espaço urbano.

Além disso, destaca-se, no âmbito da participação, uma inovação introduzida durante o processo de revisão: a elaboração do Plano Diretor Jovem de Londrina. Desenvolvido em 2006 e proposto pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) em 2005, o projeto teve como objetivo envolver a juventude no planejamento urbano, área tradicionalmente vista como de domínio exclusivo de especialistas. O Plano promoveu debates em escolas de toda a cidade, incluindo a zona rural, permitindo que os alunos identificassem problemas e sugerissem soluções para o crescimento sustentável do município.

Com o apoio de instituições como a Secretaria Municipal de Educação e sindicatos ligados ao ensino, o Plano Diretor Jovem teve um caráter interdisciplinar e educacional, estimulando a cidadania ativa e a democracia participativa. O projeto reforçou a importância de integrar a comunidade no planejamento urbano, contribuindo para a formação de novos conhecimentos e para a consolidação de uma cidade mais voltada para o bem-estar e a qualidade de vida.

Quanto à leitura técnica, esta foi realizada com o apoio de recursos do Programa Habitar Brasil/BID, por meio do Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios, vinculado ao Governo Federal. O processo contou com a colaboração de diversos segmentos da sociedade civil organizada, além da participação ativa de membros de autarquias, órgãos e secretarias municipais.

O levantamento técnico abrangeu uma análise de diferentes aspectos do município, incluindo as dimensões regionais, ambientais, socioeconômicas, urbanísticas, socioespaciais, de infraestrutura, e dos serviços públicos e institucionais, conforme Caderno 3 referente ao levantamento de dados e informações para subsídio na implementação do PDPML (2008). A metodologia adotada pela equipe técnica definiu o estudo do território com base em Unidades de Estudo de Planejamento (UEP), que foram delimitadas principalmente pelas microbacias hidrográficas, abrangendo tanto as áreas urbanas (sede e distritos) quanto as rurais.

A abordagem metodológica permitiu uma compreensão das deficiências existentes no espaço urbano londrinense, em consonância com os resultados obtidos

na Leitura Comunitária. A integração dessas duas leituras – técnica e comunitária – foi essencial para identificar as prioridades e potencialidades que orientariam o processo de desenvolvimento do município.

No contexto das UEPs, foram analisadas as Condicionantes, Deficiências e Potencialidades (CDP) relacionadas ao desenvolvimento urbano e rural, bem como à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos londrinenses. As condicionantes foram entendidas como aspectos da realidade municipal que não poderiam ser modificados ou descartados, como o clima, o relevo e a infraestrutura instalada, conforme colocado pelo IPPUL (2008). As deficiências, por sua vez, foram identificadas como situações negativas que comprometeriam o desempenho das funções urbanas e rurais, representando obstáculos tanto qualitativos quanto quantitativos ao desenvolvimento do município. Por fim, as potencialidades foram reconhecidas como elementos, recursos ou vantagens que, até aquele momento, não tinham sido plenamente explorados, mas que poderiam ser incorporados de forma positiva ao sistema urbano mediante investimentos públicos.

O documento resultante da aplicação da metodologia CDP representou uma síntese das leituras comunitária e técnica da realidade municipal, reunindo as percepções e contribuições da população, coletadas por meio de reuniões, audiências, fóruns e conferências, com os dados técnicos produzidos pelos estudos especializados. A combinação dessas perspectivas permitiu a formulação de diretrizes e ações prioritárias para o município, visando orientar o planejamento de curto, médio e longo prazo.

Em maio de 2008, após a 2ª Conferência do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, os delegados aprovaram o projeto de lei do Plano Diretor. Em seguida, no mês de junho, o Projeto de Lei nº 115/2008, que estabelecia a Lei Geral do Plano Diretor Participativo, foi submetido à Câmara Municipal para apreciação. O projeto tramitou na Câmara Municipal de 8 de julho a 22 de dezembro de 2008 e foi devolvido ao Poder Executivo com 18 emendas modificativas e quatro emendas aditivas. Destas, 16 emendas modificativas e três aditivas foram integralmente acatadas, enquanto duas modificativas receberam veto parcial e uma aditiva foi vetada em sua totalidade. O Projeto de Lei foi aprovado no dia 24 de dezembro de 2008, tornando-se a Lei Municipal nº 10.637/2008, que institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (PDPML) e dá outras providências.

Entre as emendas aditivas acatadas durante a tramitação do Projeto de Lei do

Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, destaca-se a inclusão dos artigos 172 e 173. O artigo 172 estabelece que a lei deverá ser revisada pelo menos a cada dez anos, garantindo, assim, a atualização contínua das políticas e diretrizes de desenvolvimento urbano. O artigo 173, por sua vez, dispõe que, até a aprovação das legislações complementares compatíveis com as novas diretrizes do Plano Diretor, continuarão em vigor todas as legislações anteriores relacionadas ao desenvolvimento urbano, desde que não sejam incompatíveis com a nova lei. Este artigo lista, especificamente, a manutenção de normas históricas, como a Lei nº 281 de 1955, e as Leis nº 4.607 de 1990, nº 7.482, nº 7.483, nº 7.484, e nº 7.485, todas de 1998, visando garantir a continuidade jurídica e administrativa durante a transição para o novo marco regulatório urbano.

Foi adicionado, também, um segundo parágrafo ao artigo 154, o que resultou na renumeração do antigo parágrafo único para § 1º e na criação do § 2º. O § 1º especifica que atividades classificadas na Lei de Uso do Solo Municipal como Polo Gerador de Tráfego, Polo Gerador de Risco, Gerador de Ruído Diurno e Gerador de Ruído Noturno estão incluídas entre aquelas que necessitam do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), para prosseguir com as licenças ou autorizações. Com a inclusão do novo § 2º, ficou estipulado que quaisquer alterações no perímetro urbano, nas leis de uso e ocupação do solo urbano, no parcelamento do solo urbano e no sistema viário também deverão ser precedidas por um EIV.

A última emenda adicionada refere-se à introdução de uma alteração no artigo 14, que originalmente focava na promoção da qualidade de vida por meio da integração de serviços sociais essenciais. Com a revisão, o artigo passou a incluir a adaptação às mudanças climáticas como uma prioridade, ressaltando o compromisso do município em elaborar estratégias para enfrentar desafios ambientais emergentes, como eventos climáticos extremos e variações de temperatura.

Em se tratando das emendas modificativas que merecem destaque, a primeira alteração acatada no diz respeito à redação do artigo 86. No texto original do projeto de lei, o artigo apresentava seis macrozonas em seus incisos, enquanto o caput do artigo mencionava apenas cinco. A emenda corrigiu essa incongruência, alinhando a descrição das macrozonas no caput com aquela prevista nos incisos, proporcionando maior consistência na definição e no detalhamento das macrozonas abordadas pela legislação.

As modificações no inciso II do artigo 125, que trata dos instrumentos de política

urbana, introduzem alterações na abordagem adotada para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano. Entre as mudanças destacam-se a inclusão de novos instrumentos e a reordenação dos já existentes, como a “Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública”, que oferece uma alternativa de compensação para desapropriações, facilitando sua implementação ao permitir o pagamento com títulos públicos.

A “Outorga Onerosa do Direito de Construir” foi incluída, permitindo que o poder público cobre pela permissão de construção além dos limites estabelecidos, gerando recursos adicionais para investimentos urbanos, que devem ser aplicados de acordo com as finalidades previstas na legislação⁴. Além disso, a “Transferência do Direito de Construir” foi introduzida, possibilitando a movimentação de direitos de construção entre propriedades, o que pode contribuir para uma gestão mais equitativa do uso do solo e para a preservação de áreas de interesse público. Outro novo instrumento, a “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia”, permitiria a concessão de direitos de uso para moradia em áreas específicas, promovendo a regularização e inclusão habitacional.

No que diz respeito ao artigo 128, que trata do IPTU Progressivo no Tempo, houve uma alteração na redação quanto à referência ao artigo mencionado. A versão inicial do projeto de lei citava o artigo 126, enquanto a revisão corrigiu a referência para o artigo 127.

A alteração no artigo 166 trouxe uma mudança na condição que proíbe a concessão. A versão original do parágrafo §1º vedava a concessão se o possuidor fosse "proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano ou rural em qualquer localidade, no período de 5 (cinco) anos". A redação revisada ampliou essa proibição para incluir também os "concessionários" de imóveis, não apenas os proprietários. Visa-se, assim, restringir a concessão de uso especial para aqueles que já possuem imóveis por qualquer forma, seja como proprietários ou concessionários, em qualquer localidade.

Já a alteração do artigo 157 refina a relação entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e os requisitos de licenciamento ambiental. Na versão original, o texto

⁴ Os recursos gerados pela Outorga Onerosa do Direito de Construir devem ser aplicados conforme as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto da Cidade, que incluem objetivos como melhoria da infraestrutura urbana, promoção da regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais, entre outros.

estabelecia que a elaboração do EIV não substituíria o licenciamento ambiental, sem detalhar quais estudos específicos eram necessários. A revisão introduziu uma distinção mais clara ao especificar que o EIV não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), conforme estabelecido pela legislação ambiental. Tal modificação assegura que o EIV e o EIA sejam tratados como processos distintos e complementares. Com a nova redação, enfatiza-se que o cumprimento das exigências ambientais requer a realização de ambos os estudos, garantindo que todos os aspectos legais e técnicos sejam devidamente considerados e atendidos no processo de licenciamento.

Quanto ao Direito de Preferência, nota-se uma alteração na definição das áreas em que o instrumento pode ser exercido pelo Executivo. Na redação original, expressa no artigo 135, a notificação ao proprietário de imóvel era baseada diretamente nas áreas delimitadas pelo artigo 113 da mesma lei. Entretanto, a versão revisada do artigo ajusta esse procedimento, especificando que a notificação ao proprietário deve se basear em áreas delimitadas por uma lei municipal específica que, por sua vez, se fundamentaria no Plano Diretor vigente à época. Destaca-se, contudo, que essa legislação municipal que deveria regulamentar o Direito de Preferência nunca foi elaborada ou implementada, criando uma lacuna normativa. Em especial, o que estava previsto sobre o Direito de Preferência na Lei de Uso e Ocupação do Solo nunca foi devidamente detalhado, deixando o instrumento sem uma base jurídica clara para aplicação prática.

No caso do artigo 65, este foi ampliado com a inclusão dos parágrafos 6º ao 9º e de um parágrafo único, que estabelecem a criação do Comitê Municipal de Planejamento Urbano (CMPU), dentro do Conselho Municipal de Planejamento Urbano. O CMPU, de caráter consultivo, seria composto por representantes de diversas entidades e setores, com a finalidade de alinhar as ações administrativas aos objetivos do Plano Diretor. Suas atribuições incluem a análise de políticas urbanas, participação na discussão dos orçamentos municipais, e a emissão de pareceres sobre Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança (EIV e RIV). O parágrafo único estabelece um prazo de trinta dias para a emissão desses pareceres, garantindo celeridade no processo decisório.

Outro ponto importante sobre o referido Conselho é a alteração do nome do mesmo, que passou de Conselho Municipal de Planejamento Urbano para Conselho Municipal da Cidade no corpo da lei.

No artigo 62, que trata da composição dos membros efetivos do Conselho Municipal da Cidade, houve uma alteração na redação da alínea "h". A modificação consistiu na inclusão do distrito de Warta entre os representantes dos distritos e áreas rurais. Originalmente, a alínea mencionava a representação de três grupos específicos, sendo eles: "1 (Irerê, Paiquerê e Lerroville), 1 (Maravilha e área rural), 1 (Patrimônio Regina, São Luiz e Guaravera)." Com a alteração, a redação passou a incluir Warta no segundo grupo, resultando na seguinte formulação: "1 (Irerê, Paiquerê e Lerroville), 1 (Maravilha, Warta e área rural), 1 (Patrimônio Regina, São Luiz e Guaravera)".

A alteração no artigo 50 representa uma mudança na concepção de "Gestão Democrática" no contexto do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (2008). Na redação original, o artigo enfocava a capacitação do Poder Público, destacando a necessidade de dotá-lo de habilidades gerenciais, técnicas e financeiras para cumprir plenamente suas funções, numa perspectiva que centralizava o papel do governo municipal na execução das políticas públicas, com pouca ênfase na participação popular. A nova redação, por outro lado, redefine o conceito de Gestão Democrática, colocando a participação da população, das associações e das entidades representativas no centro do processo. Assim, a gestão democrática é vista como um mecanismo para garantir a inclusão da comunidade em todas as etapas da política de desenvolvimento municipal — desde a formulação até a revisão de planos, leis, programas e projetos.

Quanto aos princípios da Política Municipal Ambiental, descritos no artigo 113, alterou-se o inciso IX. No projeto de lei, o inciso fazia referência às "unidades de planejamento e gestão das macrobacias e seus afluentes", sugerindo uma abordagem mais segmentada e específica no planejamento ambiental. Com a alteração, que passa a adotar "a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão", a política assume uma perspectiva mais integrada.

Por fim, entre as modificações acatadas, ainda que parcialmente, que se mostram relevantes para esta pesquisa, destacam-se as alterações nos artigos 118 e 128. No caso do artigo 118 trata das ações estratégicas da Política Municipal de Saneamento Ambiental, acrescentou-se um novo inciso (IV), definindo um quarto ponto estratégico, que visa a implantação de drenagem urbana sustentável, ampliando o escopo das iniciativas voltadas ao saneamento ambiental. No entanto, o parágrafo único que havia sido proposto pela Câmara foi vetado, parágrafo este que

sugeria que o plano de saneamento fosse elaborado em conjunto com o Plano Diretor, seguindo o mesmo processo participativo e sendo aprovado em Conferência do Plano Diretor Participativo.

Quanto ao artigo 128, são trazidas modificações na aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, especialmente no que diz respeito à gradação das alíquotas e à delimitação das áreas sujeitas a essa tributação. Na versão elaborada pelo Executivo, o artigo previa a aplicação do IPTU progressivo para imóveis localizados em áreas prioritárias para adensamento ou classificados como abandonados, que não cumprissem as exigências legais, com alíquotas sendo majoradas anualmente por até cinco anos consecutivos. O parágrafo 1º mencionava que uma lei específica definiria a gradação anual das alíquotas e a aplicação deste instituto.

Na nova redação, além de manter a estrutura básica do artigo, o texto foi ampliado para incluir a definição das áreas e locais específicos onde o IPTU progressivo será aplicado, com a alíquota máxima limitada a 8%. A inclusão de uma limitação para a alíquota máxima, que não estava presente na versão original, demonstrava uma tentativa de estabelecer um teto para essa tributação. O inciso II, que previa a possibilidade de isenções ou anistias para determinados proprietários, foi vetado, reforçando uma postura mais rígida por parte do município, que optou por não conceder exceções à aplicação do IPTU progressivo.

Além disso, o artigo mantém a previsão de que, caso o proprietário não cumpra as obrigações de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel dentro dos cinco anos estabelecidos, a cobrança continuará pela alíquota máxima até que essas obrigações sejam atendidas. O parágrafo 3º, por sua vez, reafirma a proibição de concessão de isenções ou anistias relacionadas à tributação progressiva, garantindo que a medida seja aplicada de forma consistente e sem exceções que possam enfraquecer sua eficácia como instrumento de política urbana.

A existência do artigo 128, por si só, já denota alinhamento ao Estatuto da Cidade (2001), porém com algumas diferenças notáveis. Uma das principais distinções é a limitação da alíquota máxima do IPTU progressivo, que no Estatuto da Cidade é fixada em até 15%, enquanto o Plano Diretor de Londrina estabelece um teto de 8%, o que pode vir a impactar a eficácia do instrumento, diminuindo sua capacidade de compelir os proprietários a cumprir suas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis.

Ambos os documentos, tanto o Estatuto da Cidade (2001) quanto o Plano Diretor de Londrina (2008), determinam um prazo de cinco anos para que os proprietários regularizem a situação de seus imóveis. Caso essas obrigações não sejam atendidas dentro desse período, há a previsão de aplicação do IPTU progressivo. Contudo, a abordagem adotada em ambos os textos apresenta uma lacuna: a desapropriação, mencionada como uma possível medida sancionatória, não é obrigatória, mas sim uma mera possibilidade. Esta indeterminação enfraquece a força coercitiva da norma, uma vez que a ausência de uma imposição clara e direta diminui a eficácia da política pública.

Adicionalmente, ambas as legislações ressaltam a necessidade de uma legislação municipal específica para a aplicação plena desses instrumentos. A inexistência de uma lei específica no município de Londrina gera dificuldades práticas na execução dessas diretrizes, criando um ambiente jurídico incerto e sujeito a interpretações diversas. Em 2016, foi proposto um projeto de lei com o objetivo de preencher essa lacuna e estabelecer uma metodologia clara e aplicável para o IPTU progressivo e a desapropriação de imóveis que não cumpram as exigências de uso. No entanto, o processo legislativo mostrou-se lento, e o mesmo encontra-se atualmente arquivado, revelando a fragilidade da aplicação das diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, que, apesar de estar formalmente alinhado ao Estatuto da Cidade, carece de mecanismos efetivos de implementação devido à ausência de uma legislação complementar específica.

Em dezembro de 2008, sob a responsabilidade de instituir as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina e dar outras providências, foi aprovada a Lei Municipal nº 10.637/2008, que tem como disposições preliminares a revisão da Lei nº 7.482, de 20 de julho de 1998, incorporando diretrizes fundamentais previstas no artigo 182 da Constituição Federal, no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e na Lei Orgânica Municipal, depois das alterações citadas. O PDPML é definido como o instrumento orientador e normativo tanto para o Poder Público quanto para a iniciativa privada, com o objetivo de assegurar o ordenamento territorial adequado, a melhoria contínua das políticas sociais e o desenvolvimento sustentável do município, atendendo às aspirações da população. Além disso, o PDPML é considerado o instrumento básico global da política de desenvolvimento municipal, vinculando todos os agentes públicos e privados no município. Sua abrangência envolve todo o território do município, integrando-se ao processo de planejamento

municipal e sendo determinante para o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

Além da Lei Geral do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, as demais leis que integram o Plano Diretor são descritas no artigo 4º, sendo elas as leis:

- I - do Perímetro Urbano;
- II - do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano;
- III - do Parcelamento do Solo Urbano;
- IV –de Preservação do Patrimônio Cultural;
- V - do Sistema Viário;
- VI – o Código de Obras e Edificações;
- VII – o Código de Posturas; e
- VIII – o Código Ambiental. (Londrina, 2008)

Destaca-se que, embora as leis mencionadas no artigo 4º integrem o conjunto normativo do Plano Diretor, sua aprovação não ocorreu de maneira simultânea. Cada uma dessas normativas seguiu um trâmite legislativo próprio, sendo discutida e votada separadamente na Câmara Municipal. Dessa forma, a Lei Geral do Plano Diretor estabeleceu as diretrizes estruturantes, enquanto as demais leis complementares foram promulgadas individualmente, regulando aspectos específicos do ordenamento territorial e urbano de Londrina

Como princípio fundamental, estabelece-se a busca pelo desenvolvimento sustentável do município, considerando os aspectos físico-biológicos, socioeconômicos e culturais. Este princípio norteia os objetivos gerais do plano, descritos em seu artigo 6º, que visam, em primeiro lugar, à promoção humana e à qualidade de vida da população. Para alcançar esse objetivo, o plano propõe combater as causas da pobreza e reduzir as desigualdades sociais, assegurando a todos o acesso a recursos e serviços públicos essenciais para a autonomia dos cidadãos. Outro objetivo fundamental do PDPML é o desenvolvimento econômico do município, integrando a técnica, os recursos naturais e as atividades econômicas e administrativas como instrumentos para a promoção do desenvolvimento humano. A gestão democrática do município é enfatizada, incentivando a participação popular como meio legítimo de manifestação das aspirações coletivas e construção da cidadania.

O Plano propõe o ordenamento do território como forma de garantir o pleno cumprimento das funções sociais da propriedade e o direito à cidade para todos os habitantes. Este ordenamento compreende uma série de direitos, incluindo o acesso à terra urbana, moradia digna, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, mobilidade (com prioridade para o transporte público coletivo), acessibilidade,

serviços públicos, trabalho e lazer.

O direito à moradia digna, destacado no artigo 6º, é essencial para que a propriedade cumpra sua função social e para orientar um ordenamento territorial voltado à qualidade de vida e à inclusão da população. O enfoque na questão da habitação se mostra, desta maneira, importante para alcançar as metas coletivas delineadas no plano, sublinhando a importância de políticas habitacionais que respondam às demandas da população e ajudem a reduzir as desigualdades sociais no município. Assim, alguns artigos que se relacionam com a habitação, em especial a de interesse social, serão trazidos para a análise.

O artigo 9, inciso III, por exemplo, estabelece diretrizes que impactam diretamente a habitação, especialmente a de interesse social, ao focar no ordenamento territorial. Ao racionalizar o uso da infraestrutura existente, como o sistema viário e de transportes, o plano busca evitar sobrecarga ou ociosidade, promovendo um uso eficiente dos recursos urbanos. A implantação de regulação urbanística baseada nos princípios do plano, descrita no inciso, visa prevenir distorções e abusos no uso econômico da propriedade urbana, incluindo a coibição do uso especulativo da terra, que muitas vezes serve como reserva de valor, em detrimento do cumprimento da função social da propriedade.

No Título II, que aborda a promoção humana e a qualidade de vida, o Capítulo VIII é dedicado à Política Municipal de Habitação (PMH). Esse capítulo é composto por três artigos que estruturam a política habitacional do município: o artigo 40 estabelece os princípios fundamentais da PMH, o artigo 41 define suas diretrizes, e o artigo 42 descreve as ações estratégicas necessárias para sua implementação. Juntos, esses artigos formam a base normativa que orienta a gestão habitacional, buscando garantir moradia adequada e acessível para todos os cidadãos.

A Política Municipal de Habitação, como delineada no artigo 40, é fundamentada em princípios que visam garantir o direito à moradia e à inclusão urbana, com um enfoque claro nas necessidades dos grupos mais vulneráveis da sociedade, como demonstram os incisos nele descritos:

- I. a garantia de condições adequadas de higiene, conforto e segurança para moradias;
- II. a consideração das identidades e vínculos sociais e comunitários das populações beneficiárias;
- III. o atendimento prioritário aos segmentos populacionais socialmente mais vulneráveis,
- IV. o tratamento da questão habitacional como política de Estado;
- V. a universalização do direito à moradia e à cidade;

- VI. a democratização da gestão urbana;
 - VII. a inclusão sócio-espacial da população de baixa renda;
 - VIII. a integração da política habitacional às demais políticas urbanas;
 - IX. a incorporação dos fundamentos da sustentabilidade sócio-econômica e ambiental;
 - X. a adoção do viés sócio-econômico pautado no enfoque da população de baixa renda;
 - XI. a inclusão sócio-espacial da população de baixa renda; e
 - XII. integração das políticas habitacionais a outras políticas públicas em geral.
- (Londrina, 2008)

A prioridade dada a esses segmentos, expressa no inciso III, reflete um compromisso com a justiça social e a redução das desigualdades habitacionais. A universalização do direito à moradia e à cidade, estabelecida no inciso V, objetiva garantir que todos os cidadãos tenham acesso igualitário aos benefícios e recursos urbanos. Por fim, o inciso VII destaca a necessidade de promover a inclusão socioespacial da população de baixa renda, assegurando que as políticas habitacionais também contribuam para a integração dessas comunidades nos espaços urbanos, garantindo seu acesso a serviços e infraestrutura adequados.

As diretrizes da PMH de Londrina, conforme estabelecido no artigo 41, apresentam, junto de outros pontos, um conjunto de orientações voltadas para a promoção da habitação de interesse social, com destaque para a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social, que são introduzidas pela primeira vez em um Plano Diretor de Londrina: “Art. 41. São diretrizes da PMH: [...] V. instituir zonas especiais de interesse social (ZEIS);” (Londrina, 2008)

Instituídas no inciso V, as ZEIS aparecem como um compromisso do município em garantir que determinadas áreas recebam um tratamento urbanístico diferenciado, com o objetivo de assegurar que a população de baixa renda tenha acesso a habitação em locais com infraestrutura e serviços urbanos adequados. Em relação ao parcelamento e ocupação do solo em áreas de interesse social, o inciso X permite a aplicação de parâmetros diferenciados para incentivar a participação da iniciativa privada na produção de habitações para famílias de menor renda, desde que essa participação seja em parceria com o gestor municipal do Fundo Municipal de Habitação. No mesmo sentido, o inciso XI prioriza a construção de moradias de interesse social em áreas já integradas à rede de infraestrutura urbana, especialmente aquelas com menor intensidade de uso. Analisados em conjunto, ambos indicam uma estratégia que busca integrar essas novas moradias ao tecido urbano existente.

No que concerne o inciso XII, destaca-se a importância de se promover a progressiva eliminação do déficit habitacional, tanto quantitativo quanto qualitativo,

com especial atenção para os segmentos populacionais mais vulneráveis, reforçando a necessidade de uma atuação contínua e eficiente do poder público na redução das desigualdades habitacionais, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a moradias dignas. Para tanto, o inciso XVII, do artigo 42, coloca como estratégia do PMH a incorporação das ZEIS no enfrentamento da problemática habitacional.

Já os incisos XIII e XIV complementam essa abordagem, ao redefinirem as formas legais de acesso ao solo urbanizado e à moradia, adaptando-as às especificidades da demanda, e ao estabelecerem parâmetros para a implantação das ZEIS. No caso do estabelecimento de parâmetros, estes acabaram ficando para a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 12.236/2015), que será tratada posteriormente. Finalmente, o inciso XIX enfatiza a necessidade de definir critérios claros para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na questão habitacional.

Para concluir, é importante apontar que a regulamentação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e seus parâmetros específicos ficaram a cargo da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 12.236/2015), que será abordada em detalhes posteriormente. No próximo tópico, será feita uma análise similar no contexto do plano diretor de Maringá, permitindo uma comparação entre os dois municípios. Essa análise comparativa visa explorar como os planos diretores de Londrina e Maringá, cada um com suas especificidades, abordam a questão habitacional e a inclusão socioespacial.

3.2 O PLANO DIRETOR DE MARINGÁ PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E OS AGENTES ENVOLVIDOS

O Plano Diretor do Município de Maringá (PDMM), instituído pela Lei Complementar nº 632/2006, foi desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) como parte de uma revisão do plano anterior, que datava de 1991. Sua formulação esteve sob a condução do poder público municipal, bem como no caso de Londrina.

Embora essa revisão tenha sido concluída com três anos de atraso em relação ao prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade (2001), o processo foi marcado por uma relativa ampla participação popular. Realizaram-se 58 assembleias nos principais bairros da cidade, permitindo à população discutir o plano, sugerir melhorias e eleger representantes para o Congresso da Cidade (Cardoso; Fagolin, 2006). Esse

congresso, composto por uma diversidade de vozes, incluindo técnicos, cientistas, representantes de movimentos populares e da sociedade civil, votou 95 diretrizes essenciais para o desenvolvimento de Maringá no ano de 2003. Todavia, embora a iniciativa tenha contado com diversos segmentos da sociedade, a influência de setores imobiliários e proprietários de terras prevaleceu sobre os interesses sociais, resultando na exclusão de algumas propostas aprovadas durante o congresso no texto final do plano (Silva, 2016).

Segundo Silva (2016), entre 2000 e 2002, Maringá elaborou dois planos diretores que, apesar de terem sido desenvolvidos, não foram oficializados em lei, deixando a cidade sem atualizações significativas em seu planejamento urbano até 2005. Durante esse período, a administração municipal não deu a devida importância à necessidade de um novo plano diretor. No entanto, com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, surgiram novas demandas no contexto do planejamento urbano, incentivando uma maior participação popular e a entrada de novos atores no processo, tradicionalmente dominado por uma abordagem tecnocrática.

Em 2004, ainda conforme Silva (2016), o cenário começou a se transformar com a edição do Decreto Estadual nº 2.581/2004, que condicionou o acesso dos municípios a financiamentos de obras e serviços à existência de planos diretores e zoneamentos alinhados ao Estatuto da Cidade (2001), propiciando um impulsionamento do processo de criação de novos planos diretores em todo o estado do Paraná. A revisão do plano diretor enfrentou diversas dificuldades ao longo do processo, incluindo mudanças na administração municipal, o que levou a modificações no texto original proposto. Ainda que o processo tenha sido marcado por debates intensos, a participação foi limitada a uma comissão de apenas 10 membros, que tiveram a tarefa de formalizar o novo plano diretor da cidade, as discussões sobre a revisão do plano diretor, resultaram, em 2006, na aprovação da Lei Complementar nº 632/2006.

Com base nas disposições preliminares do PDMM, estas que norteiam o desenvolvimento e a expansão urbana no território municipal, o Plano é definido como o principal instrumento estratégico que orienta tanto agentes públicos quanto privados na produção e gestão da cidade, e todas as legislações municipais relacionadas ao planejamento urbano devem seguir as diretrizes estabelecidas por ele. Fundamentado nas normas constitucionais, no Estatuto da Cidade (2001), na Carta Mundial pelo Direito à Cidade e em outras legislações pertinentes, o Plano Diretor também está

integrado ao processo de planejamento municipal, devendo ser incorporado ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, assegurando que suas políticas, diretrizes e prioridades sejam refletidas nas ações municipais.

Ao tratar dos princípios do PDMM, o Capítulo 2 traz, em sua Seção I, a definição da Função Social da Cidade – algo de grande importância que não é descrito no caso do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (2008). Pondera-se que, evidentemente, a mera definição da função social da cidade nos planos diretores, por si só, não assegura a realização prática dos princípios que ela propõe. Embora seja fundamental como base normativa, a eficácia desse conceito depende da sua implementação efetiva e de mecanismos de controle e fiscalização que garantam o cumprimento das diretrizes estabelecidas. A simples existência de uma definição legal não previne, por exemplo, a especulação imobiliária ou a segregação socioespacial. Todavia, ao sequer se definir, como no caso de Londrina, abre-se espaço para maior arbitrariedade na condução do planejamento urbano e uso do solo. A ausência de uma formulação explícita limita a capacidade do poder público de intervir de forma clara e fundamentada em prol do interesse coletivo, fragilizando ainda mais a aplicação de políticas que visem à inclusão socioespacial.

No caso de Maringá, a função social da cidade de Maringá é concebida, conforme seu artigo 4º, como o direito de todos os cidadãos ao pleno exercício da vida urbana, abrangendo uma série de direitos fundamentais, como o acesso à terra, trabalho, saúde, educação, cultura, moradia, proteção social, segurança, meio ambiente equilibrado, saneamento, transporte público, lazer, informação e acessibilidade.

De modo a garantir essa função social, são estabelecidas dez diretrizes,

Art. 5º A função social da cidade será garantida pela:

- I - promoção da qualidade de vida e do meio ambiente;
- II - controle, preservação e recuperação dos bens socioambientais;
- III - utilização de instrumentos de redistribuição da renda e da terra;
- IV - controle público sobre o uso e a ocupação do espaço da cidade;
- V - prioridade na elaboração e execução de programas, planos e projetos para grupos de pessoas que se encontrem em situações de risco, vulneráveis e desfavorecidas;
- VI - integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável municipal e regional;
- VII - integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável urbano e rural;
- VIII - cooperação, diversificação e atratividade, visando ao enriquecimento cultural da cidade;
- IX - gestão democrática participativa, descentralizada transparente;
- X - integração de ações públicas e privadas. (Maringá, 2006)

Dentre essas diretrizes, destaca-se a promoção da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente, o controle e recuperação de bens socioambientais, e a aplicação de instrumentos voltados à redistribuição justa da renda e da terra. O controle público sobre o uso e a ocupação do espaço urbano é essencial, assim como a prioridade na elaboração e execução de programas e projetos que atendam a grupos vulneráveis ou em situação de risco. Enfatiza-se a integração entre políticas públicas de desenvolvimento sustentável, abrangendo áreas urbanas e rurais. A gestão democrática, participativa e descentralizada é apontada como um caminho para uma administração mais transparente e eficaz, que envolva tanto ações públicas quanto privadas em prol do bem-estar coletivo.

Quanto à função social da propriedade, discutida na Seção II, esta está estruturada de forma a subordinar os direitos individuais de propriedade aos interesses coletivos, garantindo que a posse e o uso do solo atendam às necessidades e ao bem-estar da comunidade como um todo. Para que a propriedade urbana cumpra sua função social, ela deve, simultaneamente, alinhar-se às diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e outras legislações correlatas, além de contribuir para os objetivos de desenvolvimento sustentável definidos por esses instrumentos. A propriedade deve também assegurar a preservação, o controle e a recuperação do meio ambiente, bem como a proteção do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico.

Adicionalmente, a conformidade com os parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo ordenamento territorial, tal como descrito no Plano Diretor e na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, é imperativa, implicando que a intensidade de uso da propriedade deve ser compatível com a infraestrutura urbana disponível, incluindo equipamentos e serviços públicos essenciais.

Já no contexto rural, a função social da propriedade é cumprida por meio da utilização econômica adequada da terra, que deve promover o bem-estar social, a justiça social e a preservação ambiental. Assim, o direito de construir e utilizar a propriedade é condicionado à autorização do Poder Executivo, em conformidade com os critérios estabelecidos nas legislações aplicáveis.

Os objetivos gerais do Plano Diretor de Maringá (2006) vêm descritos após as definições de função social da cidade e da propriedade, orientados para assegurá-los, conforme inciso I do artigo 15. A inclusão social, que se relaciona com o primeiro objetivo, também é mencionada.

O PDMM (2006) estabelece uma série de diretrizes voltadas para a questão

habitacional, refletindo um comprometimento com a promoção da habitação digna e acessível, particularmente para a população de baixa renda. Esses princípios são integrados em diversos artigos do plano, que delineiam uma abordagem sistemática para a definição e execução das políticas habitacionais.

Primeiramente, o PDMM (2006) prevê a redefinição dos critérios da política habitacional, como colocado no artigo 24, inciso IX, além de destacar a importância da articulação regional, no inciso X, ao integrar a política habitacional de Maringá com as políticas dos demais municípios da região metropolitana.

Outro ponto crucial é a potencialização dos instrumentos do Estatuto da Cidade (2001), destacada no inciso XI, objetivando maximizar o uso dos instrumentos para apoiar a política habitacional, garantindo que as medidas adotadas para a construção e regulamentação das moradias estejam de acordo com as disposições legais e contribuam para a justiça social e a inclusão habitacional.

O inciso XV indica a necessidade de se definir uma política municipal de habitação, de modo que sejam contemplados: “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).

A definição de Habitação de Interesse Social é especificada no §1º e §2º do mesmo artigo, indicando que essas moradias são destinadas a famílias com renda mensal de até seis salários-mínimos. Entretanto, a prioridade é dada à população com renda familiar limitada a três salários-mínimos, destacando a ênfase em atender os segmentos mais vulneráveis da população.

A definição da habitação de interesse social na Lei Geral do Plano Diretor de Maringá acaba por proporcionar um conjunto mais detalhado de estratégias e diretrizes voltadas para a inclusão habitacional, a integração regional e a utilização de instrumentos legais específicos, refletindo um comprometimento mais explícito com a acessibilidade e a justiça social no setor habitacional, enquanto o PDPML (2008) aborda a questão habitacional de forma mais geral.

Outro diferencial presente no PDMM refere-se a uma Seção dedicada apenas às Zonas Especiais de Interesse Social, presente no Capítulo II do Título III, referente ao Ordenamento Territorial.

O artigo 67 estabelece que as Zonas Especiais de Interesse Social são áreas do território destinadas prioritariamente à urbanização e à construção de habitação voltada para a população de baixa renda, com o objetivo de atender as necessidades

habitacionais de segmentos da população que enfrentam dificuldades para acessar moradias em condições adequadas. Conforme o artigo 68, nas ZEIS é permitido implementar padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, desde que tais padrões sejam aprovados pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e pelo Poder Legislativo Municipal.

Os objetivos das ZEIS, como especificado no artigo 69, incluem promover a inclusão urbana de grupos marginalizados, estender serviços e infraestrutura para regiões carentes e melhorar a qualidade de vida e a equidade social nas áreas urbanas. A delimitação dessas zonas deve ser regulamentada por uma lei municipal específica, que se baseia nas diretrizes do Plano Diretor Municipal de Maringá. No caso, Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei Municipal nº 888 de 2011, é a lei que define a aplicação prática das ZEIS e será detalhada no subcapítulo 4.1, intitulado “As Leis de Uso e Ocupação do Solo e as ZEIS em Londrina e Maringá: A importância destes instrumentos de política urbana”.

O plano incorporou instrumentos do Estatuto da Cidade (2001), como medidas para conter a expansão nas bordas do perímetro urbano, propondo um modelo de desenvolvimento mais integrado e equilibrado para Maringá. No entanto, apesar desses avanços, a efetiva implementação das leis específicas derivadas do plano, especialmente aquelas voltadas para o ordenamento territorial e os instrumentos do Estatuto da Cidade (2001), enfrentou certos atrasos. Com exceção da outorga onerosa, que atendia aos interesses do mercado imobiliário, e de algumas aprovações esparsas de Zonas Especiais de Interesse Social, os instrumentos essenciais para assegurar o direito à cidade por meio do acesso ao solo urbano só começaram a ser aplicados em 2011, agravando o déficit habitacional para a população de baixa renda e mantendo as desigualdades no acesso ao solo urbano, perpetuando a ocupação inadequada de vazios urbanos (Silva, 2016).

Ao analisar o contexto do município de Maringá no que tange à articulação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor de 2006, observa-se uma situação que remete a desafios semelhantes aos enfrentados em Londrina. No caso de Maringá, a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) evidencia tanto os avanços quanto as limitações da implementação desse instrumento, que visa combater a retenção especulativa de imóveis urbanos bem localizados e garantir que a propriedade privada cumpra sua função social. Sua aplicação busca alcançar três principais objetivos: (i) desestimular a retenção

especulativa de imóveis urbanos, (ii) promover o ordenamento territorial de maneira mais equitativa e (iii) democratizar o acesso à terra, facilitando a disponibilização de áreas destinadas à provisão de Habitação de Interesse Social (Denaldi *et al*, 2017).

O PEUC estabelece um mecanismo progressivo que inclui a obrigatoriedade de uso, parcelamento ou edificação de imóveis ociosos em um prazo determinado. Caso essa exigência não seja atendida, aplica-se o IPTU progressivo no tempo, com aumento anual da alíquota até o limite de 15%. Se o proprietário não cumprir essas determinações, o imóvel pode ser submetido à desapropriação-sanção, com pagamento em títulos da dívida pública. No entanto, a implementação efetiva do PEUC requer planejamento detalhado e mecanismos de monitoramento que garantam a concretização de seus objetivos, aspectos que ainda representam desafios para sua plena efetivação em Maringá.

Entre os avanços da experiência de Maringá, destaca-se o fato de o município ter conseguido implementar o PEUC de forma contínua e, posteriormente, atingir a etapa de cobrança do IUIPTU progressivo no tempo, algo que poucas cidades brasileiras lograram. Entre 2009 e 2013, conforme Brajato (2017), aproximadamente 700 imóveis foram notificados, abrangendo um total de 14,5 milhões de metros quadrados, cerca de 10% da área urbana do município. No entanto, a forma como essa aplicação ocorreu levanta questionamentos sobre a eficácia do instrumento na promoção de um ordenamento territorial mais equitativo.

Um dos principais problemas identificados foi a ausência de um planejamento estratégico que garantisse a integração do PEUC com outros instrumentos urbanísticos. A segunda etapa de sua aplicação incluiu imóveis situados na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, uma área anteriormente destinada à contenção do crescimento urbano. Em vez de contribuir para o adensamento de áreas infraestruturadas, a aplicação do PEUC em Maringá pode ter incentivado a expansão da malha urbana, contrariando um dos seus objetivos centrais. Além disso, não houve uma articulação clara com as Zonas Especiais de Interesse Social, o que comprometeu o potencial do instrumento para facilitar a destinação de terrenos para Habitação de Interesse Social.

A falta de um sistema eficiente de monitoramento e controle também comprometeu a eficácia do PEUC no município, conforme Brajato (2017). Em Maringá, a ausência de um acompanhamento rigoroso dos imóveis notificados permitiu que alguns proprietários burlassem as obrigações impostas pelo instrumento.

Muitos apresentaram certidões de viabilidade emitidas pelo município para licenciamentos iniciados, mas que nunca foram efetivamente executados. Sem um mecanismo de fiscalização eficiente, essas práticas impediram que o PEUC atingisse plenamente seu propósito de induzir a ocupação e utilização de imóveis ociosos.

Outro fator limitante foi a dificuldade na operacionalização administrativa do PEUC. Como apontado no estudo de Denaldi *et al* (2017), muitos municípios enfrentam obstáculos relacionados à atualização e integração de cadastros imobiliários, à notificação eficaz dos proprietários e à averbação das notificações em cartório. Em Maringá, o processo de notificação foi conduzido sem uma estratégia clara de escalonamento, e a prefeitura não possuía um sistema informatizado para acompanhar o status dos imóveis notificados. Essa falta de estrutura administrativa comprometeu a aplicação do instrumento e reduziu sua efetividade como política de combate à especulação imobiliária.

Diante dessas limitações, a experiência de Maringá com o PEUC demonstra que a simples regulamentação do instrumento não é suficiente para garantir sua efetividade. A ausência de um planejamento integrado e de mecanismos de monitoramento compromete a capacidade do PEUC de operar de maneira eficaz. Para que esse instrumento cumpra sua função, é essencial que sua aplicação esteja articulada com outros dispositivos urbanísticos, como as ZEIS, e que haja uma estratégia espaço-temporal bem definida, capaz de alinhar a aplicação do PEUC às condições de infraestrutura e à demanda habitacional do município. Assim, a experiência de Maringá reforça a necessidade de maior articulação entre os diversos mecanismos de planejamento urbano para que se alcance os objetivos propostos pela legislação.

Além disso, a dificuldade na efetivação do PEUC em Maringá não pode ser analisada isoladamente, mas sim dentro de um contexto mais amplo de transformações na política urbana do município. A atuação dos agentes econômicos e políticos locais influenciou a forma como os instrumentos urbanísticos foram aplicados, muitas vezes priorizando interesses privados em detrimento da função social da propriedade. Nesse sentido, a fragilidade na regulamentação e na implementação do PEUC reflete um padrão mais amplo de governança urbana, no qual a pressão do setor imobiliário tem moldado as políticas de uso e ocupação do solo, resultando em uma fragmentação das diretrizes originalmente previstas no Plano Diretor.

A partir de 2008, sob a tutela do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, ocorreram sucessivas alterações no Plano Diretor de Maringá, frequentemente alinhadas aos interesses do setor imobiliário. Entre essas mudanças, destaca-se a substituição da Macrozona de Contenção pela Macrozona de Ocupação Imediata em 2010, justificando-se essa decisão como uma estratégia para ampliar a oferta de terrenos e viabilizar novos loteamentos, inclusive voltados à habitação popular, conforme aponta Silva (2016). No entanto, essa modificação não gerou os efeitos esperados em termos de redução dos preços dos terrenos. Pelo contrário, resultou na intensificação da especulação imobiliária e na facilitação da implementação de empreendimentos voltados tanto para a alta classe quanto para a habitação popular, sobretudo nas áreas periféricas do perímetro urbano. Esse processo não apenas impulsionou a valorização fundiária seletiva, como também acentuou as disparidades socioespaciais, aprofundando a segregação urbana e dificultando o acesso ao solo urbano bem localizado.

A análise do Plano Diretor de Maringá e da aplicação de seus instrumentos urbanísticos evidencia a complexidade da gestão do espaço urbano e os desafios enfrentados para assegurar a função social da cidade e da propriedade. Apesar de o plano estabelecer diretrizes voltadas à democratização do acesso ao solo urbano, sua implementação tem sido limitada por fatores estruturais, políticos e administrativos que comprometem sua efetividade. A aplicação do PEUC, por exemplo, revela contradições entre os objetivos formais do instrumento e os impactos reais da sua aplicação, como a valorização fundiária seletiva e a manutenção de dinâmicas especulativas. Da mesma forma, as alterações promovidas no Plano Diretor, especialmente a substituição da Macrozona de Contenção pela Macrozona de Ocupação Imediata, demonstram como interesses do setor imobiliário influenciam diretamente as políticas urbanas, muitas vezes em detrimento da inclusão socioespacial.

A experiência de Maringá indica que a mera existência de um arcabouço legal voltado à regulação do uso do solo não garante, por si só, a concretização dos princípios do Estatuto da Cidade. A falta de mecanismos eficazes de monitoramento e fiscalização, bem como a ausência de uma articulação estratégica entre os diferentes instrumentos de planejamento urbano, limita o alcance das políticas habitacionais e de controle da especulação. Nesse sentido, para que a função social da cidade e da propriedade seja plenamente assegurada, torna-se imprescindível uma

reformulação da governança urbana, com maior participação social efetiva, fortalecimento dos instrumentos de controle público e a integração das políticas urbanísticas com as demandas concretas da população, especialmente a de baixa renda. Sem essas transformações, a tendência de reprodução das desigualdades socioespaciais em Maringá persistirá, perpetuando um modelo de urbanização que favorece a valorização imobiliária em detrimento do direito à cidade.

4. AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM LONDRINA E MARINGÁ: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SUA MATERIALIDADE

Amplamente reconhecido como um dos instrumentos fundamentais do planejamento urbano e, por vezes, considerado o próprio sinônimo de ordenamento territorial (Souza, 2002), o zoneamento desempenha um papel primordial na organização e no desenvolvimento das cidades. Segundo Silva (2014), o zoneamento envolve a demarcação de zonas, nas quais são estabelecidas permissões de uso e modalidades de ocupação do solo, com a capacidade de alterar profundamente a estrutura física e funcional das cidades, impactando diretamente seu crescimento, expansão e dinâmicas sociais e econômicas.

Ao delimitar as áreas destinadas a atividades residenciais, comerciais, industriais ou institucionais, o zoneamento define o perfil urbano, influenciando a disposição e convivência entre essas funções. Além disso, ao regular as possibilidades de uso de cada terreno, esse instrumento interfere diretamente no valor da terra e no mercado imobiliário, gerando zonas de maior ou menor valorização. Isso resulta em uma reorganização espacial que afeta diretamente as dinâmicas de crescimento urbano, expansão e ocupação populacional.

O histórico da aplicação do zoneamento como ferramenta de planejamento urbano remonta ao final do século XIX, em um contexto de intensa urbanização e industrialização. Inicialmente, o zoneamento foi adotado como uma forma de enfrentar problemas sociais e econômicos emergentes da urbanização acelerada, especialmente na Alemanha. Com o tempo, seu aperfeiçoamento ocorreu principalmente no início do século XX, com destaque para os Estados Unidos, onde o instrumento foi amplamente utilizado em diferentes escalas, tanto em grandes cidades quanto em pequenos subúrbios. Contudo, um dos aspectos mais críticos de sua aplicação, especialmente no contexto norte-americano, foi sua associação com a segregação socioespacial. A separação rígida entre áreas residenciais, comerciais e industriais frequentemente resultou na exclusão de determinadas classes sociais, acentuando as desigualdades no tecido urbano.

Tal segregação manifestou-se, por exemplo, na criação de zonas exclusivas, onde certos usos e ocupações eram permitidos apenas para grupos específicos, muitas vezes favorecendo as elites em detrimento das classes trabalhadoras. Embora o zoneamento tenha trazido organização ao crescimento das cidades, sua aplicação,

sem uma visão inclusiva e equitativa, perpetuou disparidades socioeconômicas, restringindo o acesso de populações mais vulneráveis a áreas centrais com maior infraestrutura.

No Brasil, o "zoneamento convencional", praticado em cidades como São Paulo ao longo do século XX, tem forte influência do modelo norte-americano, que por sua vez deriva das ideias de urbanistas alemães como Reinhard Baumeister e Franz Adickes, conforme discute Feldman (2005). O modelo foi trazido para o Brasil e adaptado às necessidades locais, mas manteve a segregação entre zonas residenciais, comerciais e industriais, contribuindo para a perpetuação de um urbanismo funcionalista que separa rigidamente as atividades e dificulta a integração entre diferentes usos do solo (Feldman, 2005).

Embora o zoneamento, em sua forma mais completa, tenha como objetivo organizar o desenvolvimento urbano e proporcionar maior controle sobre o uso do solo (Villaça, 1995), no Brasil, esse instrumento frequentemente reflete os interesses das elites e das classes dominantes, tornando-se, segundo o autor, um mecanismo que perpetua desigualdades e acentua a segregação socioespacial. Todavia, Souza (2002) observa que caracterizar o zoneamento exclusivamente como um mecanismo excludente seria uma abordagem limitada. Embora suas raízes estejam na perspectiva higienista, focada na segregação de determinados usos para garantir condições sanitárias e de saúde pública, a exclusão de certos usos do solo nem sempre está diretamente vinculada a essa visão inicial. Ao longo de seu desenvolvimento, o zoneamento evoluiu para desempenhar funções mais complexas, incluindo a organização eficiente do espaço urbano e o equilíbrio entre diferentes atividades.

De acordo com Silva (2014), o Estado, enquanto ente regulador, assumiu a responsabilidade de criar normas específicas para o uso e ocupação do solo, com o objetivo de evitar conflitos que poderiam surgir entre funções urbanas distintas, como a proximidade entre áreas industriais e residenciais, de modo que essas normas permitem evitar situações em que usos incompatíveis do solo causem incômodos ou degradem a qualidade de vida nas cidades. Dessa forma, o zoneamento não apenas limita ou exclui certos usos, mas busca regular a convivência equilibrada entre diferentes atividades dentro do espaço urbano.

Villaça (1995) define o zoneamento como uma legislação urbanística que se adapta às características de cada espaço urbano, dividindo a cidade e suas áreas de

expansão em zonas distintas. Assim, o zoneamento consiste na segmentação do território municipal em áreas específicas, organizadas de acordo com a destinação do solo, o uso permitido e suas particularidades arquitetônicas.

Dentro do contexto da política urbana, o zoneamento, estabelecido pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo, é um instrumento essencial para a ordenação do uso e ocupação do solo. Ele se fundamenta, primeiramente, na divisão do território urbano com base na destinação da terra e no uso do solo. Nesse contexto, o zoneamento qualifica o solo em diferentes categorias, como urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural. Em um segundo aspecto, realiza a segmentação do território municipal em zonas específicas de uso, como zonas residenciais, comerciais, industriais ou mistas.

Sua importância se reflete, sobretudo, dentro dos Planos Diretores Municipais. A aplicação do zoneamento permite ao Estado exercer controle sobre as atividades econômicas, sociais, turísticas e de lazer, atuando como um mecanismo de regulação do uso e ocupação do solo. Nesse contexto, a elaboração das leis de uso e ocupação do solo, a depender de como são orientadas, pode promover ou mitigar desigualdades.

As Zonas Especiais de Interesse Social emergiram como instrumentos de política urbana no Brasil ainda durante a década de 1980, refletindo as demandas do movimento pela Reforma Urbana que buscava combater a especulação imobiliária, promover uma distribuição equitativa da infraestrutura urbana e reconhecer as áreas urbanizadas informalmente (Santo Amore, 2015). A hipótese central era que a intervenção nas normas de uso e ocupação do solo poderia ampliar o acesso à terra urbanizada para populações excluídas pelo mercado imobiliário e pelas diretrizes de zoneamento vigentes (Rolnik; Santoro, 2013).

A cidade de Recife se destacou como pioneira na implementação das ZEIS. Em 1983, a capital pernambucana incorporou à sua legislação de uso e ocupação do solo áreas designadas para "urbanização específica", denominando-as Zonas Especiais de Interesse Social. Posteriormente, em 1987, regulamentou definitivamente o instrumento por meio do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), estabelecendo parâmetros urbanísticos diferenciados para essas áreas (Santo Amore, 2015). Tal iniciativa pioneira serviu de modelo para outras cidades brasileiras que buscavam enfrentar desafios semelhantes.

Paralelamente, em 1985, Belo Horizonte implementou uma experiência análoga ao instituir "Setores Especiais" em sua legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Esses setores eram áreas destinadas à regularização fundiária e à execução do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), que visava à urbanização desses assentamentos (Santo Amore, 2015). Embora outras cidades também tenham tentado aplicar conceitos semelhantes, as experiências de Recife e Belo Horizonte são frequentemente destacadas pela solidez e inovação na aplicação das ZEIS.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, as Zonas Especiais de Interesse Social foram consolidadas como importantes instrumentos de política urbana, voltados para a inclusão social e a melhoria das condições habitacionais da população mais pobre. Embora o Estatuto da Cidade não forneça uma definição precisa das ZEIS, essas áreas foram amplamente incorporadas pelos municípios em seus Planos Diretores Municipais como uma forma de lidar com o déficit habitacional e promover o direito à moradia.

Segundo Santos Junior e Montandon (2011), uma análise dos Planos Diretores elaborados após o Estatuto da Cidade revelou que 81% dos municípios, universo da pesquisa, incluíram as ZEIS como parte de seus instrumentos de política urbana. Esse dado indica a relevância desse dispositivo para a questão da habitação social, tornando-se o mais utilizado entre os mecanismos associados à regularização fundiária e melhoria de assentamentos precários. Contudo, apesar da expressiva adoção das ZEIS, apenas uma parcela dos municípios fez a delimitação específica dessas áreas em seus Planos Diretores.

Um aspecto importante destacado por Santos Junior e Montandon (2011) é que a maioria dos municípios que implementou as ZEIS focou em áreas já ocupadas por assentamentos informais, com cerca de quarenta Planos Diretores criando ZEIS exclusivamente nessas regiões, refletindo uma tendência de regularizar ocupações já existentes, promovendo melhorias nas infraestruturas e serviços urbanos nessas áreas. No entanto, aproximadamente sessenta Planos Diretores Municipais também incorporaram a possibilidade de aplicar as ZEIS em áreas urbanas vazias, sinalizando, um avanço na prevenção de novos assentamentos precários e na promoção de moradias dignas em áreas subutilizadas.

Apesar dessa ampla disseminação, muitos Planos Diretores Municipais carecem de definições autoaplicáveis para as ZEIS, demonstrando que, para que

essas áreas possam efetivamente cumprir seus objetivos sociais, são necessárias medidas posteriores, como a elaboração de regulamentações detalhadas e a delimitação precisa das ZEIS em mapas urbanos. Assim, o processo de implementação dessas zonas nos municípios muitas vezes depende de ações complementares por parte das administrações públicas, o que acaba por dificultar a eficácia do instrumento no curto prazo.

Nota-se, conforme os autores, uma disseminação significativa da noção de Zonas Especiais de Interesse Social, especialmente no que tange ao reconhecimento do direito à moradia para as populações de baixa renda. Entretanto, em muitos casos, a aplicação das ZEIS tem sido limitada, especialmente devido à falta de conceituação clara, demarcação precisa no território e definição de parâmetros urbanísticos adequados. Como apontado, a ausência desses elementos fundamentais compromete a eficácia do instrumento, pois, sem diretrizes claras, há o risco de que áreas destinadas originalmente à habitação de interesse social sejam utilizadas para outros fins, mais lucrativos e menos inclusivos.

Os Planos Diretores Municipais, embora tenham reafirmado o direito da população mais pobre à moradia regularizada e servida por infraestrutura e serviços, não avançaram suficientemente na delimitação das ZEIS e na criação de critérios normativos e prioridades de investimento para essas áreas. A falta de ZEIS bem localizadas, próximas aos centros de emprego e serviços, destaca uma ineficiência no uso desse instrumento para democratizar o acesso à terra urbanizada⁵. Além disso, a reserva de áreas para habitação popular, especialmente em regiões valorizadas, esbarra em conflitos econômicos e políticos. A resistência à criação de ZEIS em áreas subutilizadas ou vazias reflete a dificuldade de enfrentar esses conflitos no processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDMs), particularmente, na lei de uso e ocupação do solo

Nesse sentido, o presente capítulo tem por objetivo analisar a aplicação das

⁵ A afirmação sobre as limitações dos Planos Diretores Municipais no que se refere à delimitação das ZEIS e à definição de critérios normativos e prioridades de investimento baseia-se na pesquisa conduzida por Santos Junior e Montandon (2011). O estudo analisou 526 relatórios municipais de Planos Diretores, correspondendo a aproximadamente um terço dos municípios obrigados a elaborar tais instrumentos conforme o Estatuto da Cidade. A seleção dos municípios avaliados seguiu critérios metodológicos rigorosos, incluindo a diversidade populacional e territorial, garantindo representatividade à amostra. Os resultados demonstraram que, apesar da evolução na incorporação das ZEIS nos Planos Diretores entre 2001 e 2009, a simples previsão desse instrumento não se traduziu, na maior parte dos casos, em estratégias concretas para sua efetivação, refletindo desafios na implementação e na alocação de investimentos para essas áreas.

Leis de Uso e Ocupação do Solo de Londrina (Lei Municipal nº 12.236/2015) e Maringá (Lei Complementar nº 888/2011), a fim de compreender como esses instrumentos foram utilizados para regular o uso do solo nos respectivos municípios no que se refere às Zonas Especiais de Interesse Social. A análise abordará as diretrizes estabelecidas pelas legislações de ambos os municípios, observando suas implicações no desenvolvimento urbano e no combate à segregação socioespacial.

4.1 AS LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E AS ZEIS EM LONDRINA E MARINGÁ: A IMPORTÂNCIA DESTES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

A Lei Municipal nº 12.236/2015, que dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no município de Londrina, estabelece um conjunto de normas voltadas para o ordenamento territorial da cidade.

Segundo o artigo 1º, a lei visa definir critérios e parâmetros para o uso e ocupação do solo urbano e de expansão urbana, promovendo o desenvolvimento sustentável e o equilíbrio entre as diferentes atividades que ocorrem no espaço urbano. Seus objetivos principais, conforme o artigo 2º, incluem:

Art. 2º São objetivos da presente Lei:

- I. ordenar e estabelecer critérios técnicos, sociais e democráticos para o uso e ocupação do solo do meio urbano, buscando o desenvolvimento auto-sustentado;
- II. adequar à ocupação dos espaços tendo em vista a saúde, a segurança da população e os aspectos do patrimônio ambiental e do acervo cultural;
- III. promover a conservação e preservação do patrimônio cultural edificado utilizando o instrumento de transferência de potencial construtivo;
- IV. evitar a concentração e a dispersão excessiva da ocupação dos espaços, potencializando o uso da infra-estrutura urbana;
- V. garantir o desenvolvimento da política urbana permitindo o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. (Londrina, 2015)

O inciso V destaca a importância de garantir o desenvolvimento da política urbana por meio do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No entanto, ao se analisar o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (2008), observa-se que, embora haja a descrição da função social da propriedade⁶, conforme

⁶ A função social da propriedade é um princípio consagrado na Constituição Brasileira, que, ao mesmo tempo em que assegura o direito à propriedade privada, impõe que este direito seja subordinado ao interesse coletivo. O conceito, apesar de sua amplitude e certo grau de abstração, busca, em termos gerais, subordinar o direito individual à propriedade ao cumprimento de objetivos sociais mais amplos. Esta pode ser compreendida como o papel que esta desempenha nas relações jurídicas, econômicas e sociais, em um contexto dinâmico. Tal conceito tem como fundamento a ideia de que a propriedade deve contribuir para o bem comum, respeitando o desenvolvimento da sociedade e o direito de todos ao uso e acesso adequado à terra e aos recursos

previsto nos artigos 76 e 77 da referida lei, não há uma menção alguma à função social da cidade. Essa ausência de detalhamento se reflete na Lei de Uso e Ocupação do Solo, que, em momento algum, aborda diretamente a função social da propriedade ou da cidade.

Assim, entende-se que essa lacuna normativa levanta questionamentos sobre a viabilidade de se assegurar o cumprimento da função social, conforme estabelecido no inciso, sem uma base normativa sólida que defina claramente ambos os conceitos. A falta de clareza sobre os termos pode enfraquecer a aplicação da legislação e comprometer a eficiência das políticas de planejamento urbano, especialmente em um contexto em que a função social é essencial para a justiça social no ordenamento da cidade.

No que se refere às definições de termos e expressões utilizadas no corpo da lei, presentes no artigo 3º, destaca-se o inciso LXXIII, que define as Zonas Especiais de Interesse Social como áreas urbanas destinadas à recuperação urbanística, regularização fundiária e produção de habitação de interesse social.

O Título II, denominado "Dos Usos e da Ocupação", é a seção mais abrangente da lei, contendo seis capítulos que detalham as diversas categorias de uso e ocupação do solo no município de Londrina. O artigo 4º define o uso do solo como "o conjunto das diversas atividades consideradas permitidas para cada zona de acordo com o estabelecido nesta Lei" (Londrina, 2015). Os capítulos subsequentes abordam as Zonas Residenciais, cuja principal função, conforme o artigo 13, é atender predominantemente ao uso residencial, seja ele individual ou coletivo. Em seguida, a lei trata das Zonas Comerciais, destinadas prioritariamente às atividades comerciais e de serviços, e das Zonas Industriais, voltadas para a produção e transformação.

Além disso, a lei regula as Zonas Especiais, que, de acordo com o artigo 138, "destinam-se à implantação de projetos específicos, públicos e privados, os quais terão normas próprias à vista de seu uso e/ou ocupação especial" (Londrina, 2015). Por fim, a legislação aborda os usos especiais, que incluem atividades como cemitérios, crematórios, templos religiosos, entre outros, estabelecendo diretrizes específicas para essas áreas.

O Título II da lei, que abrange os artigos 4º a 216, é, como já mencionado, o mais extenso da legislação, refletindo a complexidade e o detalhamento minucioso das normas que regem o uso e ocupação do solo no município de Londrina. Essa extensão resulta da forma como a lei define exaustivamente cada zona, especificando

não apenas suas características gerais, mas também os parâmetros urbanísticos detalhados e os usos permitidos em cada uma.

Essa estrutura, embora tenha o objetivo de organizar e disciplinar o desenvolvimento urbano de forma precisa, acaba gerando um efeito colateral: a complexidade excessiva. O uso de termos técnicos e a densidade da redação tornam a leitura e compreensão da lei um desafio, especialmente para a população em geral, que muitas vezes não tem acesso ou familiaridade com o vocabulário específico utilizado. Assim, limita-se o entendimento e, conseqüentemente, a participação popular no processo de urbanização da cidade, enfraquecendo o princípio de gestão democrática da cidade previsto no Estatuto da Cidade (2001).

Adicionalmente, embora o foco da análise não seja a crítica às subdivisões da lei, é importante destacar o número elevado de zonas previstas. A legislação prevê nove zonas residenciais, sete zonas comerciais, quatro zonas industriais e sete tipos de zonas especiais, as quais ainda se subdividem em categorias menores. Esse excesso de zonas, por mais que possua a intenção de atender às especificidades de cada área urbana, pode ser entendido como um fator que contribui para a complexidade da lei, complicando sua aplicação prática e tornando a fiscalização e a gestão urbanística mais difíceis.

Durante a revisão da referida lei pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, foram apontadas algumas críticas, como:

São 20 pontos de atenção especial que foram enquadrados em três principais problemas da atual LUOS, sendo os dois primeiros comparados em relação à Lei Municipal nº 7.485/1998 e são relacionados ao conteúdo legal e, portanto, de resolução mais complexa, enquanto o terceiro é de caráter formal e ainda que sua tratativa seja mais simples, toca justamente em um aspecto central de uma legislação como esta, que é a facilidade de apreensão do conteúdo por parte da população, são eles:

- 1) Excesso de zonas e incoerências quanto a sua justificação e escalonamento;
- 2) Restrição das permissões de uso e redução dos lotes com zoneamentos comerciais e;
- 3) Pouca clareza e divergências na exposição das informações (IPPUL, 2022, p. 384)

A combinação de uma redação técnica e o número elevado de zonas torna a Lei Municipal nº 12.236/2015 uma norma difícil de ser interpretada pela maioria dos cidadãos e, em muitos casos, até mesmo por agentes públicos, o que reforça a necessidade de uma análise mais acessível e simplificada de seus dispositivos para garantir que seu objetivo de ordenação urbana seja alcançado de maneira efetiva.

Não obstante, como mencionado, o principal ponto de análise refere-se às Zonas Especiais de Interesse Social de Londrina, descritas no Capítulo V, Seção VI. São apenas dois os artigos dedicados às ZEIS, sendo eles os artigos 186 e 187. A definição dessas zonas, da mesma forma que consta no artigo 3º, é a de que são áreas urbanas destinadas 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 sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Seu parágrafo único, no entanto, as divide em três categorias, de acordo com suas localizações e características de uso e ocupação. Tem-se, dessa maneira:

- 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 edificadas, 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)

As três categorias de ZEIS têm como ponto comum o foco na inclusão social e na promoção da habitação de interesse social, mas diferenciam-se quanto ao tipo de ocupação e o estágio de regularização ou urbanização em que se encontram as áreas. Enquanto a ZEIS 1 se concentra em áreas já ocupadas informalmente que precisam de requalificação, a ZEIS 2 visa regularizar áreas com habitações já estabelecidas de forma irregular. Por sua vez, a ZEIS 3 busca aproveitar terrenos e edificações que estão subutilizados ou não ocupados, em áreas já dotadas de infraestrutura urbana.

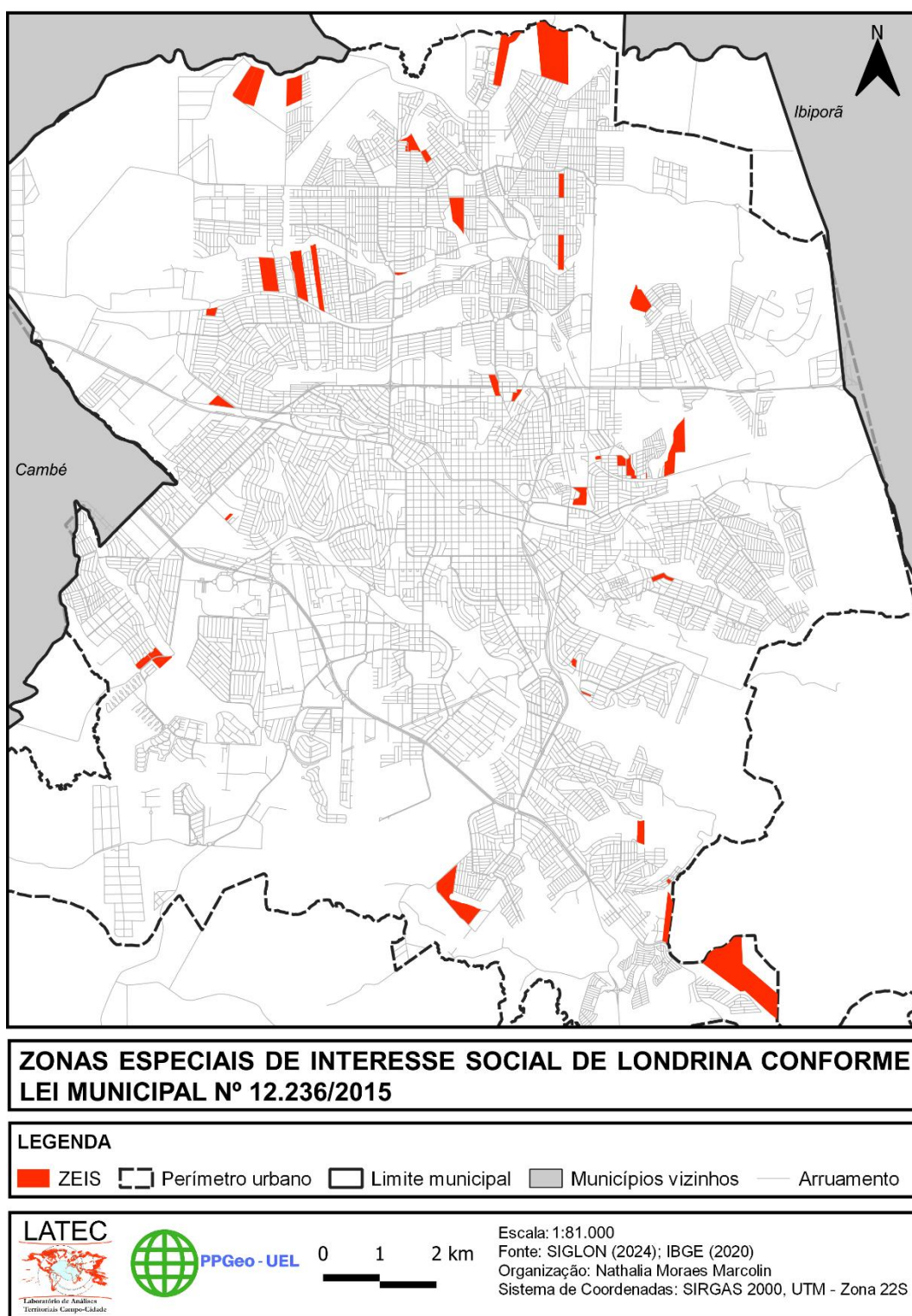
A regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social, conforme disposto no artigo 187 da Lei Municipal nº 12.236/2015, deveria ser objeto de uma lei específica. Segundo o parágrafo 1º, o Poder Executivo teria o prazo de 180 dias, contados a partir da data de publicação da referida lei, para encaminhar ao Legislativo uma proposta regulamentadora. Entretanto, para evitar prejuízos ao interesse social enquanto essa regulamentação não fosse formalizada, as ZEIS seriam regidas pelos mesmos critérios e parâmetros de ocupação aplicáveis à Zona Residencial 3.

Passados nove anos desde a promulgação da lei, não houve, até o momento, o envio de qualquer proposta legislativa visando à regulamentação das ZEIS em Londrina, evidenciando uma lacuna no cumprimento das diretrizes urbanísticas para essas áreas.

A localização dos lotes destinados às Zonas Especiais de Interesse Social em Londrina está detalhada no Anexo IV da Lei Municipal nº 12.236/2015, que corresponde ao Memorial Descritivo do Zoneamento Urbano. Em relação às ZEIS I, a lei identifica 15 áreas destinadas à habitação de interesse social, todas com formatos irregulares, compostas por espaços como áreas verdes, praças, lotes remanescentes, fundos de vale ou agrupamentos de lotes.

As ZEIS II abrangem três áreas específicas, incluindo os Jardins Nova Olinda II, parte do Jardim Paschoal Cantoni e o Parque Itaúna. Por sua vez, as ZEIS III são constituídas por 19 áreas, descritas no mesmo formato utilizado para as ZEIS I, abrangendo glebas e terrenos subutilizados ou não edificados, conforme estipulado pela legislação. O Mapa 4 espacializa as Zonas Especiais de Interesse Social em Londrina.

Mapa 04 – Localização e delimitação da Zona Especial de Interesse Social - Lei Municipal nº 12.236/2015 de Londrina



Elaborado pela autora (2025)

A configuração espacial das Zonas Especiais de Interesse Social em Londrina evidencia um padrão de exclusão que perpetua a desigualdade socioespacial. Como observado, há uma concentração dessas zonas nas áreas periféricas da cidade,

reforçando a segregação territorial e dificultando o acesso da população de baixa renda aos serviços públicos e à infraestrutura urbana central. Esse fenômeno está inserido em uma dinâmica mais ampla de segregação urbana, em que “[...] the dynamics of urban segregation are maintained by the choices of urban zoning, since projects of social housing are pushed to the periphery of the urban network” (Marques da Costa e Antonello, 2021, p. 12).

Além do impacto social causado pela localização das ZEIS, a configuração legal do espaço urbano em Londrina gera vazios urbanos significativos entre as áreas centrais e periféricas. Esses vazios, constituídos por grandes lotes de terra à espera de urbanização, favorecem a especulação imobiliária. Entretanto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Londrina de 2015 não aplica o instrumento de planejamento capaz de limitar esses vazios, como a Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Se utilizado, esse instrumento teria o potencial de controlar a especulação imobiliária, ao impor que os proprietários dessem uma função social aos terrenos vazios ou subutilizados. Segundo Marques da Costa e Antonello (2021, p. 12), “[...] the PEUC determines that the owner of land has to give a function/use to the empty or underused land, consolidating the constitutional principle of the social function of property”.

A falta de aplicação da PEUC em Londrina reflete a dificuldade do poder público em combater a especulação fundiária e em garantir o acesso à terra urbanizada. Conforme apontado por Marques da Costa e Antonello (2021, p. 12), “[...] the PEUC has the potential to control the urban voids and, consequently, to control real estate speculation and increase access to urbanized land”. O instrumento propõe a aplicação de impostos progressivos ao longo de cinco anos e, caso o proprietário não utilize o terreno dentro desse prazo, procede-se à expropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

Dessa maneira, a combinação entre a localização periférica das ZEIS e a ineficácia de mecanismos como a PEUC contribui para intensificar a segregação socioespacial em Londrina, reforçando as disparidades e limitando o acesso das populações mais vulneráveis a uma cidade mais inclusiva e integrada.

Retomando-se a discussão no que concerne à localização das Zonas Especiais de Interesse Social em Londrina, verifica-se que, entre os lotes destinados a essa finalidade, nenhum está situado na região central da cidade. Aliás, pelo contrário, vários desses lotes, muitos de grandes dimensões, encontram-se nas proximidades

do limite do perímetro urbano. Conforme o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, em seu Caderno Técnico 7 – Diagnóstico de Zonas da Lei Municipal 12.236/2015 – Usos do Solo (2022), alguns dos maiores lotes de ZEIS, especialmente na zona norte, sequer possuem parcelamento formal do solo, permanecendo sem uso ou, em alguns casos, sendo utilizados para atividades de caráter rural.

Nas ZEIS da zona leste, embora a ocupação se mostre mais consolidada, persistem disparidades significativas quanto à infraestrutura disponível, mesmo dentro da mesma categoria de zoneamento. Ademais, ainda que todos os lotes fossem utilizados conforme o propósito estabelecido, o resultado seria uma cidade dispersa e segregada, na qual a população de baixa renda é sistematicamente deslocada para as margens, tanto geográfica quanto socialmente.

Essa localização, predominantemente afastada das áreas centrais, agrava o distanciamento das populações vulneráveis em relação às áreas dotadas de infraestrutura e serviços, o que contraria os princípios de igualdade e inclusão social estabelecidos pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade (2001) e pelo próprio Plano Diretor. Assim, como destacam Antonello, Veiga e Bertini (2023, p. 21), a distribuição das ZEIS é "[...] a expressão do padrão segregacionista que sofre a população carente, fomentando a exclusão socioterritorial".

Quanto ao município de Maringá, a Lei Complementar nº 888, de 29 de dezembro de 2011, é que regulamenta o uso e ocupação do solo urbano, estabelecendo critérios e diretrizes para a organização territorial da cidade. A estrutura da lei é composta por quatro capítulos, estes divididos em seções, abrangendo desde disposições preliminares até regulamentações específicas para cada tipo de zona urbana.

O Capítulo I, referente às disposições preliminares, traz, em seu artigo 2º, os objetivos da lei, sendo eles:

- I - promover o exercício da função social da cidade e da propriedade;
- II - assegurar a sustentabilidade no uso e na ocupação do solo urbano e rural;
- III - disciplinar a localização de atividades no Município, prevalecendo o interesse coletivo sobre o particular e observados os padrões de segurança, higiene e bem-estar da comunidade;
- IV - minimizar o impacto de atividades potencialmente geradoras de incômodo e efeitos nocivos sobre a vizinhança, através da sua separação dos demais usos urbanos;
- V - regulamentar a implantação das edificações nos lotes e sua relação com o entorno;
- VI - estabelecer padrões adequados de densidade na ocupação do território;
- VII - ordenar o espaço construído para assegurar a qualidade morfológica da

paisagem urbana. (Maringá, 2011)

Dentre os objetivos, destaca-se o objetivo de promover o exercício da função social da cidade e da propriedade. Esse princípio é essencial para o planejamento urbano e visa assegurar que o uso do solo não atenda apenas aos interesses privados, mas também ao bem-estar coletivo. Diferentemente do Plano Diretor de Londrina (2008), como previamente colocado, o Plano Diretor de Maringá define de maneira clara a função social da cidade e da propriedade, o que fortalece a aplicação dos princípios urbanísticos no município.

Em seu artigo 4º, no qual são tratadas as definições utilizadas na legislação, não se define o que seriam as Zonas Especiais de Interesse Social ou a própria habitação de interesse social. Tal ausência pode ser interpretada como uma fragilidade normativa, dado que essa omissão pode dificultar a correta interpretação e aplicação da lei, especialmente em áreas voltadas à inclusão social e à promoção de políticas habitacionais voltadas para populações vulneráveis.

Perde-se, assim, a oportunidade de fornecer parâmetros claros para a implementação de projetos de regularização fundiária e urbanização, essenciais para combater a segregação socioespacial e promover a função social da propriedade. Ressalta-se que, embora o instrumento seja utilizado ao longo da legislação, a definição das ZEIS permanece ausente em todo o texto normativo, evidenciando uma lacuna conceitual que pode vir a comprometer a clareza e a aplicação uniforme das disposições referentes ao tema.

Já o Capítulo II da lei trata especificamente do uso do solo no município, abrangendo os artigos que definem o uso do solo como o conjunto de atividades permitidas para cada zona do território municipal. Além disso, o capítulo estabelece que o zoneamento do uso e ocupação do solo é a divisão do território em zonas distintas, de acordo com critérios de usos predominantes, separação de usos conflitantes, e ordenamento territorial. A delimitação das zonas é indicada em um mapa que integra a própria legislação, e cada zona tem seus usos permitidos, permissíveis e proibidos, conforme regulamentação estabelecida pelo município e Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (Maringá, 2011).

O artigo 7º dispõe sobre a subdivisão territorial do município, estabelecendo diferentes zonas para regulamentar o uso e ocupação do solo de acordo com as atividades permitidas, permissíveis e proibidas. Ao longo dos anos, essa divisão

territorial sofreu diversas alterações por meio de leis complementares subsequentes.

Inicialmente, a legislação previa a Zona Central (ZC) como uma área onde predominariam atividades de comércio, serviços centrais e vicinais, além de uso residencial multifamiliar. Entretanto, com a promulgação da Lei Complementar nº 935/2012, essa zona foi renomeada para Zona de Comércio Central (ZCC), sendo também introduzidas alíneas que detalham os usos permitidos, permissíveis e proibidos, abrangendo pequenos comércios e serviços, além de indústrias não incômodas. Posteriormente, com a Lei Complementar nº 951/2013, houve novas modificações, regulamentadas pelo Decreto nº 1880/2013, que precisaram os usos permitidos, permissíveis e regulamentados para essa zona.

A Zona de Comércio e Serviços Setoriais (ZCS), posteriormente renomeada para Zona de Comércio e Serviços (ZCS), passou por alterações similares, com a inclusão de alíneas que especificam o uso residencial e o uso comercial e industrial compatível. A Lei Complementar nº 951/2013 também ajustou os parâmetros de permissibilidade, consolidando as regras de uso mediante regulamentação por decreto.

Quanto às Zonas Industriais (ZI), estas foram subdivididas em três categorias (Maringá, 2011):

- Zona Industrial Um (ZI1), voltada para atividades industriais compatíveis com zonas urbanas de uso diversificado, inicialmente restrita a indústrias não nocivas ou perigosas, foi ampliada para permitir indústrias incômodas e alguns comércios e serviços setoriais e vicinais, conforme regulamentado pelo decreto de 2013.
- Zona Industrial Dois (ZI2), destinada exclusivamente a indústrias incômodas ou nocivas, sujeitas a rigorosos métodos de proteção ambiental, manteve a proibição de indústrias perigosas e incluiu comércio e serviços setoriais como usos permissíveis, também sujeitos à regulamentação posterior.
- Zona Industrial Três (ZI3), criada com a Lei Complementar nº 935/2012, compreende parques industriais e admite indústrias incômodas, com permissibilidade para comércios e serviços e até mesmo uso residencial multifamiliar, condicionado à outorga onerosa. Ou seja, para que empreendimentos residenciais multifamiliares sejam autorizados nessa zona, o proprietário ou empreendedor deve pagar uma contrapartida ao

poder público. A outorga onerosa é um instrumento urbanístico previsto pelo Estatuto da Cidade, que permite ao proprietário construir além dos limites estabelecidos pelo coeficiente básico de aproveitamento do terreno, mediante o pagamento de um valor.

As Zonas Residenciais (ZR) estabelecem áreas predominantemente destinadas ao uso residencial com diferentes graus de permissões para atividades econômicas. Divididas em seis zonas principais, cada uma com características próprias, as ZRs variam entre ocupação unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar, permitindo, em alguns casos, a coexistência com pequenas indústrias, escritórios e comércio de serviços vicinais.

A ZR1 é exclusivamente residencial, permitindo atividades de autônomos e profissionais liberais no domicílio, enquanto a ZR2 e a ZR3 ampliam o escopo para incluir indústrias não incômodas e multifamiliar, respectivamente. A ZR4 e ZR5 destacam-se por permitir comércio e serviços, especialmente na área da saúde, e a ZR6 possibilita o uso residencial multifamiliar mediante outorga onerosa, além de incluir atividades comerciais centrais. Por fim, a Zona de Urbanização Específica (ZUE) foi criada para regular loteamentos fechados na zona rural e loteamentos urbanos objeto de regularização fundiária, refletindo a tentativa de ordenar áreas com características específicas no município.

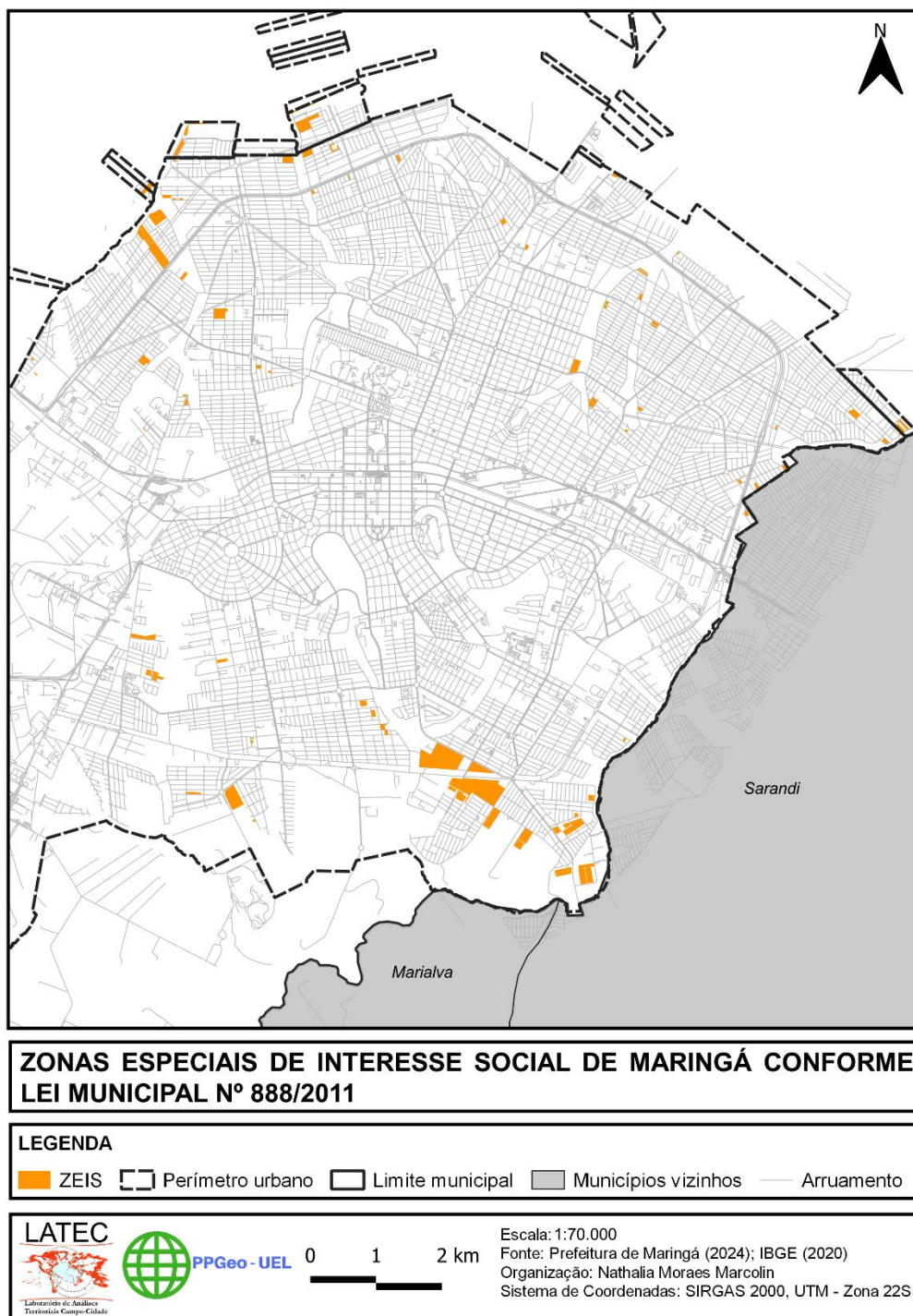
As Zonas de Proteção Ambiental (ZP) são áreas destinadas à preservação do equilíbrio ecológico e paisagístico no município. Nessas zonas, as edificações são restritas, sendo permitidas apenas aquelas que apoiam as funções de parques e reservas florestais. As Zonas de Proteção Ambiental são divididas em 20 áreas específicas, que incluem importantes parques e reservas, como o Parque do Ingá (ZP02), Parque dos Pioneiros (ZP03), Horto Florestal (ZP04), entre outros, além de áreas de fundo de vale (ZP01) e maciços de mata nativa remanescentes (ZP20).

O inciso VI do artigo 7 trata das Zonas Especiais (ZE), que são 24 áreas do território municipal destinadas a finalidades específicas que demandam regulamentação diferenciada. Entre essas zonas especiais, destaca-se a Zona Especial de Interesse Social, cujo objetivo é promover a inclusão social por meio da regularização fundiária e da produção de habitação de interesse social, voltada para a população de baixa renda.

A ZEIS, designada como ZE22 na Lei Complementar nº 888/2011 de Maringá, é uma área exclusivamente residencial destinada à implementação de programas

habitacionais de interesse social, especialmente para a população de baixa renda, podendo ser visualizadas no Mapa 5. Esta zona é composta por lotes de propriedade do Município, que são utilizados para atender às demandas habitacionais, promovendo o direito à moradia digna e a inclusão social no planejamento urbano.

Mapa 5 – Localização e delimitação da Zona Especial de Interesse Social – Lei Complementar nº 888/2011 de Maringá



Elaborado pela autora (2025)

Na ZE22, é permitido o uso residencial em diferentes modalidades: unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar, o que garante flexibilidade para o desenvolvimento de diversos tipos de habitação. Além disso, é permissível o exercício de atividades profissionais e autônomas realizadas no próprio domicílio, desde que essas atividades não sejam incômodas, nocivas ou perigosas e estejam associadas à moradia. Essas atividades são regulamentadas por decretos municipais, como o Decreto nº 1880/2013, que detalha os usos permitidos e permissíveis na zona.

A ZEIS também apresenta restrições, com a proibição de todos os demais usos que não sejam residenciais ou permitidos de forma concomitante à moradia. Isso reforça o caráter prioritariamente habitacional da ZE22, voltado para atender às necessidades de moradia da população de baixa renda, sem interferências de atividades que possam desvirtuar seu propósito social.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano (2011) não aborda explicitamente a definição das Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS, lacuna que é sanada pelos artigos 67 e seguintes do próprio Plano Diretor Municipal (2006), definindo-as como zonas urbanas específicas onde há interesse público na promoção de urbanização e regularização fundiária, visando assegurar o direito à moradia para populações de baixa renda.

A criação das ZEIS representa o reconhecimento, no âmbito jurídico, de áreas ocupadas por assentamentos informais, favelas, loteamentos irregulares e terrenos subutilizados ou não utilizados, essenciais para a implementação de políticas habitacionais. Assim, as ZEIS funcionam como uma categoria especial de zoneamento, criada com o objetivo de aplicar normas específicas de uso e ocupação do solo, a fim de promover a regularização fundiária de áreas que não estão em conformidade com a legislação urbana vigente.

Conforme o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá (PLHISM), as ZEIS podem ser classificadas em duas grandes categorias: ZEIS de áreas ocupadas e ZEIS de áreas vazias. As primeiras estão voltadas para a regularização fundiária de áreas já ocupadas, enquanto as últimas são destinadas à produção de habitação de interesse social em áreas ainda não edificadas. Cada uma dessas categorias se desdobra em subgrupos, de acordo com as características das áreas a serem transformadas em zonas especiais, sendo elas:

- Áreas particulares, onde a comunidade de baixa renda pode adquirir a propriedade por meio de usucapião urbano ou concessão de uso para

fins de moradia, em áreas públicas.

- Áreas de loteamentos irregulares, onde há interesse público em promover a regularização jurídica e a adequação da infraestrutura e dos equipamentos urbanos.
- Áreas com alta concentração de habitação coletiva precária, como cortiços, nas quais o poder público pretende conduzir programas de renovação e regularização, revitalizando a região e intensificando seu uso habitacional.
- Áreas de terrenos não edificadas ou subutilizadas, onde se pretende implementar programas de habitação de interesse social, aproveitando os chamados vazios urbanos.

O PLHIS de Maringá (2010) explicita reconhecimento de uma área como ZEIS requer a promulgação de uma lei específica ou a previsão no Plano Diretor Municipal, precedida de estudos técnicos, jurídicos e financeiros. Além disso, é necessário um plano detalhado de urbanização, que defina padrões de parcelamento, edificação e uso do solo, bem como as formas de financiamento para a aquisição das unidades habitacionais.

É importante ressaltar que, no que diz respeito às Zonas Especiais de Interesse Social, o Município de Maringá não dispunha de uma lei que estabeleça os critérios para a delimitação dessas zonas, conforme previsto no artigo 70 da Lei Complementar nº 632/2006. Ademais, quando da implantação das ZEIS, o município, na prática, retirou o caráter público de determinadas áreas, as quais foram originadas a partir da reserva de transferência que os loteadores são obrigados a ceder ao poder público, promovendo sua desafetação. Assim, foram desafetadas do seu caráter público para serem transformadas em ZEIS.

Segundo Silva (2016), no que tange às Zonas Especiais de Interesse Social em Maringá, observa-se uma lacuna na regulamentação, uma vez que o município não apresenta uma legislação específica que estabeleça os critérios para a delimitação dessas áreas, conforme exigido pelo artigo 70 da Lei Complementar nº 632/2006, o Plano Diretor. Essa ausência de normatização gera incertezas quanto aos parâmetros que orientam a definição das ZEIS no território municipal, prejudicando a clareza e a objetividade do planejamento urbano voltado à promoção de habitação de interesse social.

Além disso, o município, ao implantar as ZEIS, optou por retirar o caráter

público de determinadas áreas, originalmente destinadas ao poder público por meio da reserva de transferência realizada pelos loteadores. Esse processo de desafetação das áreas, que deixa de vincular as mesmas ao seu uso público original, levanta questionamentos acerca da função social dessas terras, uma vez que tais áreas, ao serem destinadas às ZEIS, passam a ser destinadas à execução de programas habitacionais voltados às populações de baixa renda. Todavia, Silva (2016) ressalta que tal prática pode configurar uma estratégia de reconfiguração do território urbano que precisa ser analisada à luz de seu impacto na gestão do solo e na manutenção de espaços públicos dentro do contexto urbano.

As primeiras Zonas Especiais de Interesse Social em Maringá foram instituídas pela Lei nº 565/05, com o objetivo de destinar áreas para a construção de empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda. No entanto, conforme análise de Freitas, Silva e Vernice (2022), as ZEIS não foram utilizadas como um instrumento de planejamento urbano efetivo, mas sim como uma ferramenta de legitimação para empreendimentos posteriores, direcionados principalmente à Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Essa faixa contempla famílias com renda de até R\$1.600,00. Embora a lei tenha sido aprovada em 2005, as construções efetivas começaram apenas em 2009, após a criação do PMCMV.

Os empreendimentos construídos sob essa legislação refletem a tendência de periferização da população de baixa renda, com dois conjuntos habitacionais localizados nas periferias de Maringá, próximos ao limite do perímetro urbano, e outros dois nos distritos do município. Essa localização contraria as diretrizes vinculadas às ZEIS, que deveriam priorizar áreas já urbanizadas e com infraestrutura consolidada. Ao não seguir essas diretrizes, o instrumento urbanístico perde sua função de promoção de equidade social nas cidades (Freitas, Silva e Vernice, 2022).

Entre 2007 e 2009, Maringá aprovou diversas leis complementares, como a Lei nº 697/07, que desafetou 18 áreas públicas, originalmente destinadas a equipamentos urbanos e sociais, e as transformou em ZEIS para a construção de habitações populares. Essas áreas, como demonstrado por Freitas, Silva e Vernice (2022), estão espalhadas por todo o município, o que inicialmente poderia ser considerado um avanço na política de habitação social. Todavia, essa transformação acabou por sacrificar a implementação de equipamentos urbanos e sociais essenciais para o atendimento das necessidades das populações que ocupam essas áreas.

Em 2010, novas leis foram criadas, como a Lei nº 812/2010, com o objetivo de

viabilizar os empreendimentos do PMCMV, mediante doação de lotes ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Apesar disso, apenas 13% da produção habitacional foi destinada à Faixa 1, que concentra o maior déficit habitacional, conforme apontado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2010 de Maringá.

Assim, conclui-se que o poder público de Maringá não utilizou as ZEIS de maneira eficaz para combater a segregação socioespacial. Pelo contrário, ao longo dos anos, a implementação dessas áreas parece ter priorizado interesses de mercado em detrimento das necessidades da população de baixa renda. A falta de planejamento e a localização dos empreendimentos habitacionais contribuíram para a perpetuação da desigualdade na cidade, revelando uma produção desigual do espaço urbano que favorece a elite em vez de atender aos princípios de justiça social (Freitas; Silva; Vernice, 2022).

5. ORGANIZAÇÃO ESPACIAL: ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM LONDRINA E MARINGÁ MEDIANTE OS RAIOS DE ABRANGÊNCIA

A análise das Zonas Especiais de Interesse Social nas cidades de Londrina e Maringá foi realizada com base em uma abordagem metodológica fundamentada no conceito de raios de abrangência. A metodologia foi empregada de modo a avaliar a distribuição e a acessibilidade de equipamentos urbanos essenciais, organizados em três eixos principais: saúde, lazer e educação. Por meio dessa abordagem, buscou-se compreender como as ZEIS, enquanto instrumentos de planejamento urbano, podem contribuir para a organização espacial das cidades e para a promoção da equidade socioespacial.

Ao delimitar raios de abrangência específicos para cada categoria de equipamento, a análise visou medir objetivamente a proximidade dos serviços urbanos em relação às populações residentes nas ZEIS. A avaliação permitiu verificar se esses equipamentos sociais estão efetivamente cumprindo sua função de mitigar as desigualdades no acesso a serviços públicos fundamentais e integrar as ZEIS à dinâmica urbana mais ampla, promovendo uma distribuição mais justa dos recursos e infraestruturas urbanas.

A análise foi realizada por meio da sobreposição de mapas georreferenciados no software QGIS, permitindo identificar as áreas de cobertura dos equipamentos educacionais e avaliar a acessibilidade dos moradores das ZEIS a esses serviços. Ao integrar essas informações, a metodologia, conforme descrita no início da pesquisa, possibilita a comparação das condições de acesso aos equipamentos entre Londrina e Maringá, destacando as similaridades e diferenças na distribuição espacial dos equipamentos e no papel desempenhado pelo planejamento urbano no que diz respeito ao acesso a esses serviços.

5.1 RAIOS DE ABRANGÊNCIA: EDUCAÇÃO

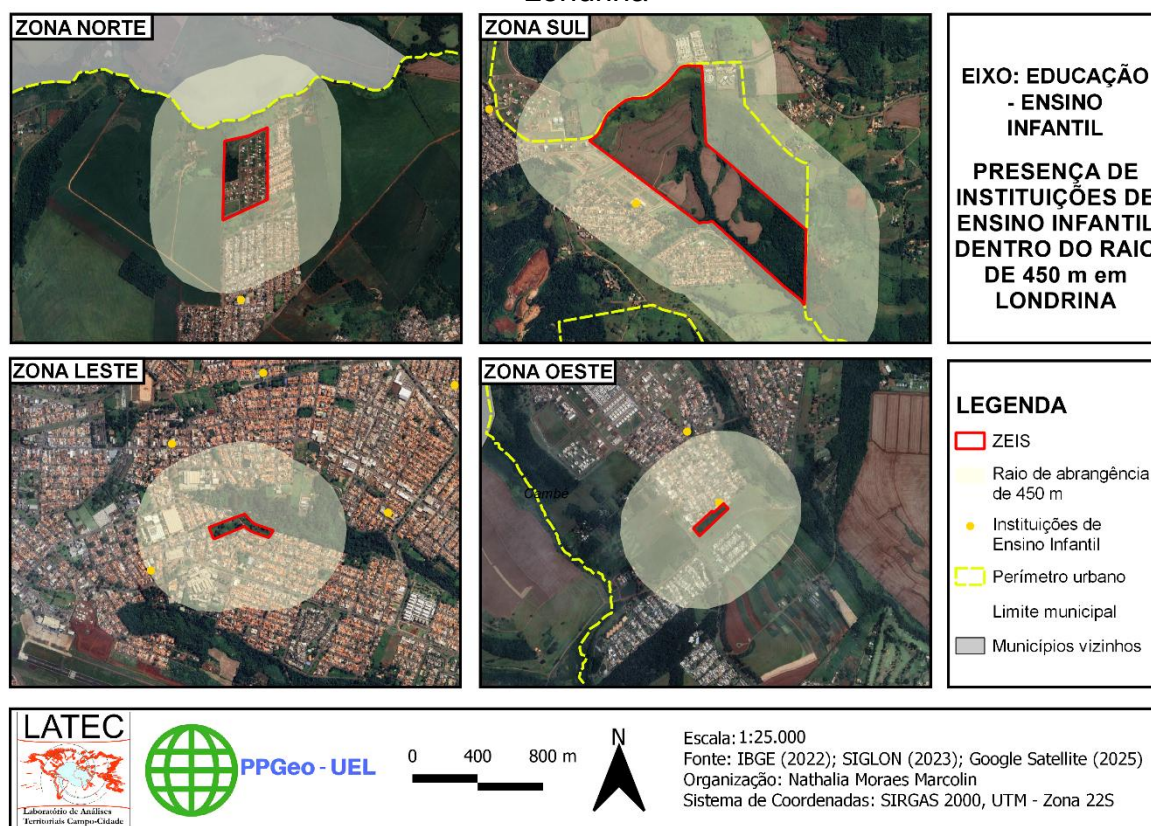
5.1.1 Instituição de Ensino Infantil

No que diz respeito ao eixo da educação, foram considerados três níveis de ensino: Ensino Infantil, Ensino Fundamental e Médio, todas públicas, além das universidades, estas incluindo públicas e particulares, cada um com um raio de

abrangência definido com base em referências bibliográficas e parâmetros técnicos, conforme delimitado previamente. Para o ensino infantil, estabeleceu-se um raio de 450 metros, refletindo a necessidade de proximidade para facilitar o acesso de crianças e responsáveis. No caso do ensino fundamental e médio, o raio de abrangência foi fixado em 800 metros, permitindo uma cobertura que equilibre o atendimento à população residente e a eficiência na oferta do serviço. Por fim, para as universidades, o raio de 1.500 metros buscou contemplar a maior área de influência desses equipamentos, considerando sua localização estratégica e o perfil de deslocamento dos usuários.

A análise das ZEIS de Londrina em relação à proximidade de escolas de ensino infantil, considerando o raio de abrangência de 450 metros, apresenta diferenças na distribuição desses equipamentos nas quatro regiões da cidade: norte, sul, leste e oeste (Mapa 6).

Mapa 6 – Presença de instituições de Ensino Infantil dentro do raio de 450 m em Londrina



Elaborado pela autora (2025)

Na região norte, cuja ZEIS se encontra junto ao limite do perímetro urbano, a escola mais próxima identificada foi a Escola Municipal Atanázio Leonel. Contudo,

esta instituição encontra-se fora do raio estabelecido de 450 metros, a uma distância de aproximadamente 950 metros do ponto central da ZEIS analisada, o que equivale a cerca de 12 minutos de deslocamento a pé, segundo o Google Maps, sugerindo que os moradores dessa ZEIS precisariam realizar deslocamentos mais longos para acessar esse serviço educacional, superando o raio estipulado.

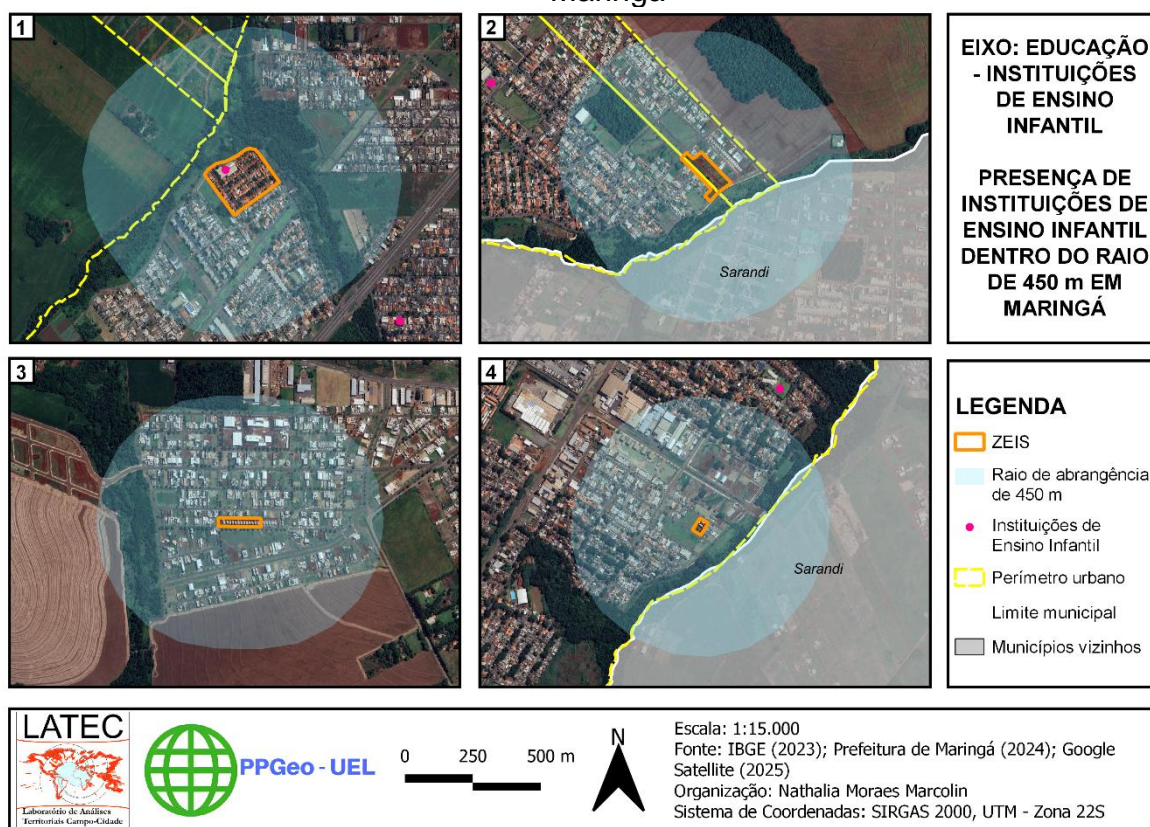
Na região sul, por outro lado, percebe-se uma escola a Escola Municipal Machado de Assis está localizada dentro do raio de abrangência definido. A proximidade, de cerca de 250 metros do ponto central da ZEIS, permite um deslocamento a pé estimado em 4 minutos, demonstrando maior compatibilidade entre a localização da ZEIS e a presença desse equipamento educacional.

Na região leste, embora haja uma maior concentração de escolas municipais em um contexto mais amplo, apenas a Escola Municipal Suely Ideriha está situada dentro do raio de 450 metros. A partir do ponto central da ZEIS, a distância estimada é de aproximadamente 8 minutos de caminhada.

Por fim, na região oeste, destaca-se a proximidade imediata do Centro Municipal de Educação Infantil Rafaela Kemmer De Moraes, localizado praticamente ao lado da ZEIS analisada. Com um trajeto inferior a 2 minutos a pé, essa condição reflete uma maior facilidade de acesso para os moradores dessa ZEIS.

No caso de Maringá, as ZEIS foram numeradas de 1 a 4, sem divisão por zonas ou regiões, permitindo uma avaliação individual de cada área no contexto urbano (Mapa 7).

Mapa 7 – Presença de instituições de Ensino Infantil dentro do raio de 450 m em Maringá



Elaborado pela autora (2025)

Na ZEIS 1, destaca-se a presença de uma instituição de ensino infantil, o CMEI Benedito Cláudio "Pinga Fogo" de Oliveira, localizada dentro da própria área da ZEIS, possibilitando a acessibilidade imediata ao ensino infantil para os moradores da região, eliminando a necessidade de deslocamentos mais longos.

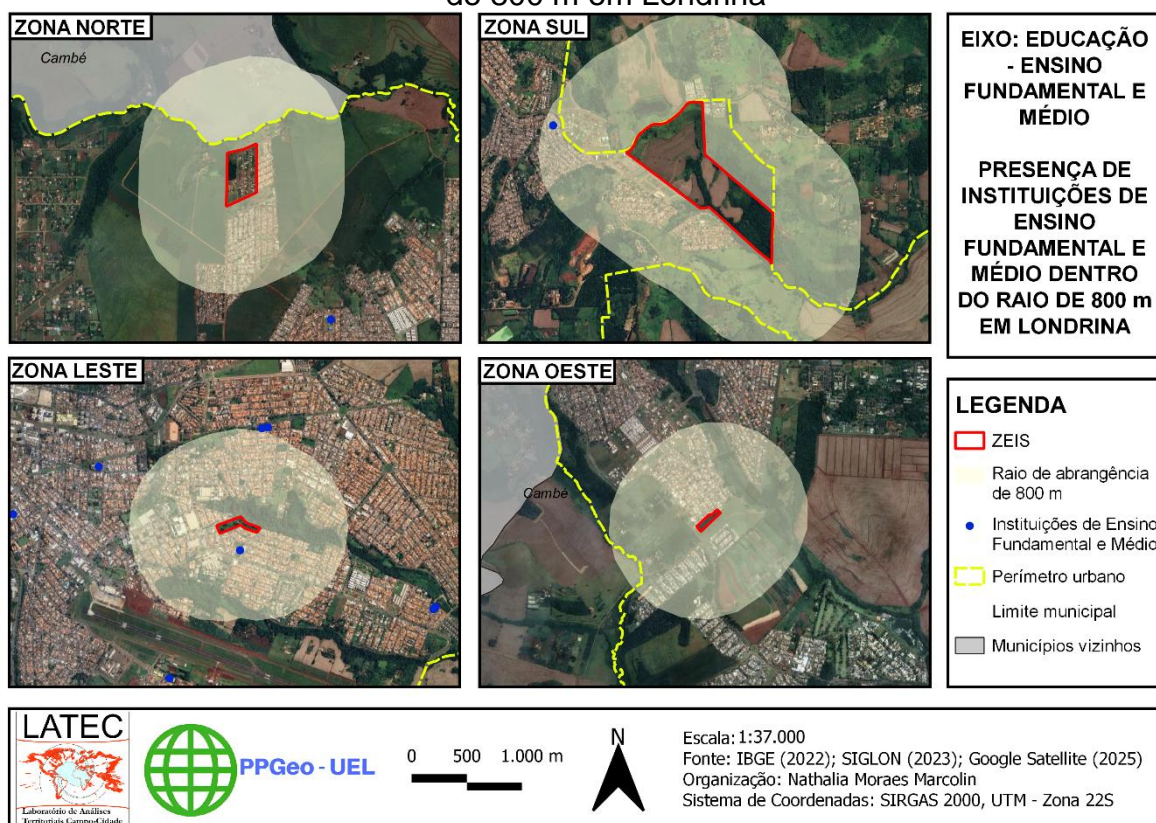
Já a ZEIS 2 apresenta uma condição diferente, sem nenhuma instituição de ensino infantil localizada dentro do raio de 450 metros. A escola mais próxima, a Escola Municipal Joaquim Maria Machado de Assis, está a cerca de 1,2 km do ponto central da ZEIS, correspondendo a um deslocamento estimado de quase 20 minutos a pé, segundo o Google Maps.

As ZEIS 3 e 4 também não contam com instituições de ensino infantil dentro do raio estipulado de 450 metros. No entanto, na ZEIS 4, encontra-se o CMEI Mafalda Noemia Barletta Villanova a aproximadamente 950 metros de distância, o que representa cerca de 15 minutos de caminhada a partir do ponto central da ZEIS. Embora mais próxima do que na ZEIS 2, a distância ainda excede o critério de acessibilidade adotado, apontando para limitações no atendimento às necessidades locais de educação infantil.

5.1.2 Instituição de Ensino Fundamental e Médio

Com relação às instituições de ensino fundamental e médio, apenas as ZEIS localizadas nas zonas sul e leste possuem instituições de ensino fundamental e médio dentro do raio estabelecido, enquanto as demais enfrentam limitações no acesso direto a esses serviços (Mapa 8)

Mapa 8 – Presença de instituições de Ensino Fundamental e Médio dentro do raio de 800 m em Londrina



Elaborado pela autora (2025)

Na zona norte, observa-se a presença de um colégio estadual relativamente próximo da ZEIS analisada. Contudo, este se encontra fora do padrão estabelecido de 800 metros, conforme delimitado pela metodologia. Tal fato sugere uma carência de instituições educacionais diretamente acessíveis para os moradores dessa região.

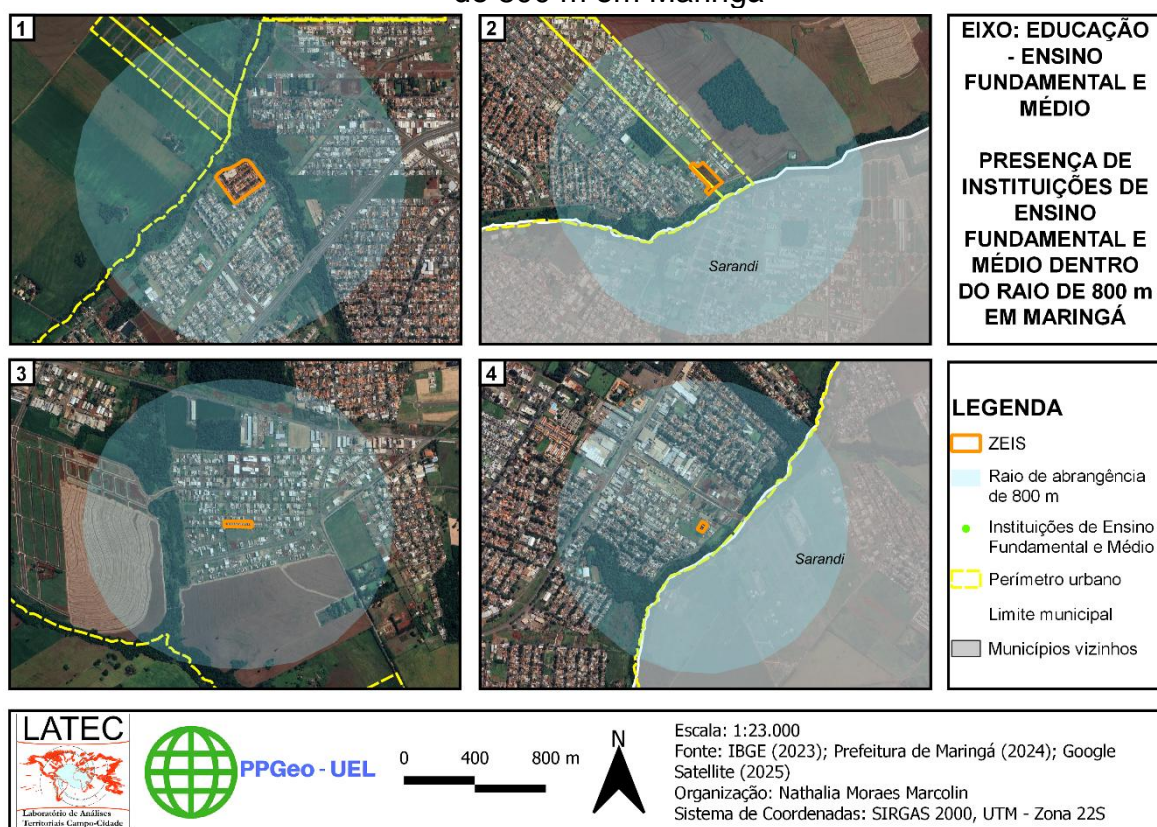
A zona leste, conforme também constatado na análise do ensino infantil, apresenta a maior disponibilidade de colégios estaduais na região, embora muitos deles estejam situados fora do raio de abrangência estabelecido. Dentro do limite de 800 metros da metodologia, destaca-se a presença do Colégio Estadual Benedita Rosa Rezende, que se encontra em posição bastante próxima à ZEIS, demonstrando uma maior adequação às diretrizes de acessibilidade adotadas.

Na zona sul, encontra-se o Colégio Estadual Professor Thiago Terra, que está localizado dentro do raio de abrangência, mas em uma distância considerável do ponto central da ZEIS. O trajeto para o colégio é estimado em mais de 25 minutos de caminhada, o que pode limitar o acesso fácil para os moradores dessa área.

Por fim, a análise da zona oeste revela um cenário de maior isolamento em relação às instituições de ensino fundamental e médio. A ZEIS localizada nesta área encontra-se bastante distante dos colégios estaduais, evidenciando a ausência de opções acessíveis dentro do raio de 800 metros estabelecido.

Em Maringá, nota-se uma situação de maior fragilidade em relação ao que se tem em Londrina. Em nenhuma das ZEIS selecionadas na cidade há a presença de instituições de ensino fundamental ou médio dentro do raio de abrangência estabelecido pela metodologia (Mapa 9).

Mapa 9 – Presença de instituições de Ensino Fundamental e Médio dentro do raio de 800 m em Maringá



Elaborado pela autora (2025)

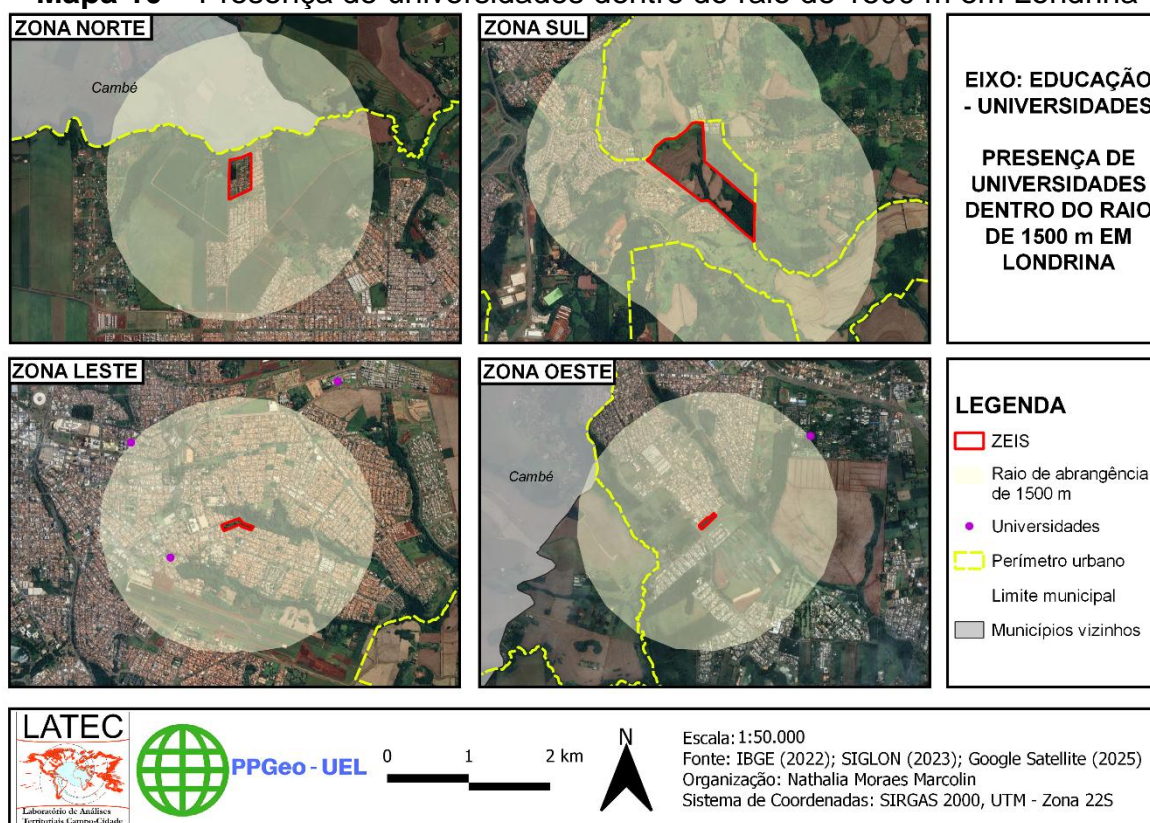
A ausência generalizada de equipamentos educacionais próximos às ZEIS de Maringá indica uma limitação na oferta desses serviços essenciais para os moradores dessas áreas. A inexistência de escolas no raio delimitado pode dificultar o acesso à

educação, impondo deslocamentos mais longos e, conseqüentemente, desafios adicionais para as famílias que dependem desses equipamentos públicos.

5.1.3 Universidades

No âmbito das universidades (Mapa 10), as zonas norte e sul de Londrina apresentam uma condição de maior isolamento, sem a presença de universidades, sejam públicas ou particulares, dentro do raio estabelecido. No entanto, a ZEIS da zona leste demonstra uma maior proximidade com instituições de ensino superior particulares, como a UNIASSELVI e a Unicesumar, além da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Embora estas duas últimas não estejam localizadas dentro do raio de 1500 metros, encontram-se em uma proximidade que, ainda que não ideal segundo os parâmetros da metodologia, possibilita uma acessibilidade relativamente facilitada aos moradores da ZEIS analisada.

Mapa 10 – Presença de universidades dentro do raio de 1500 m em Londrina



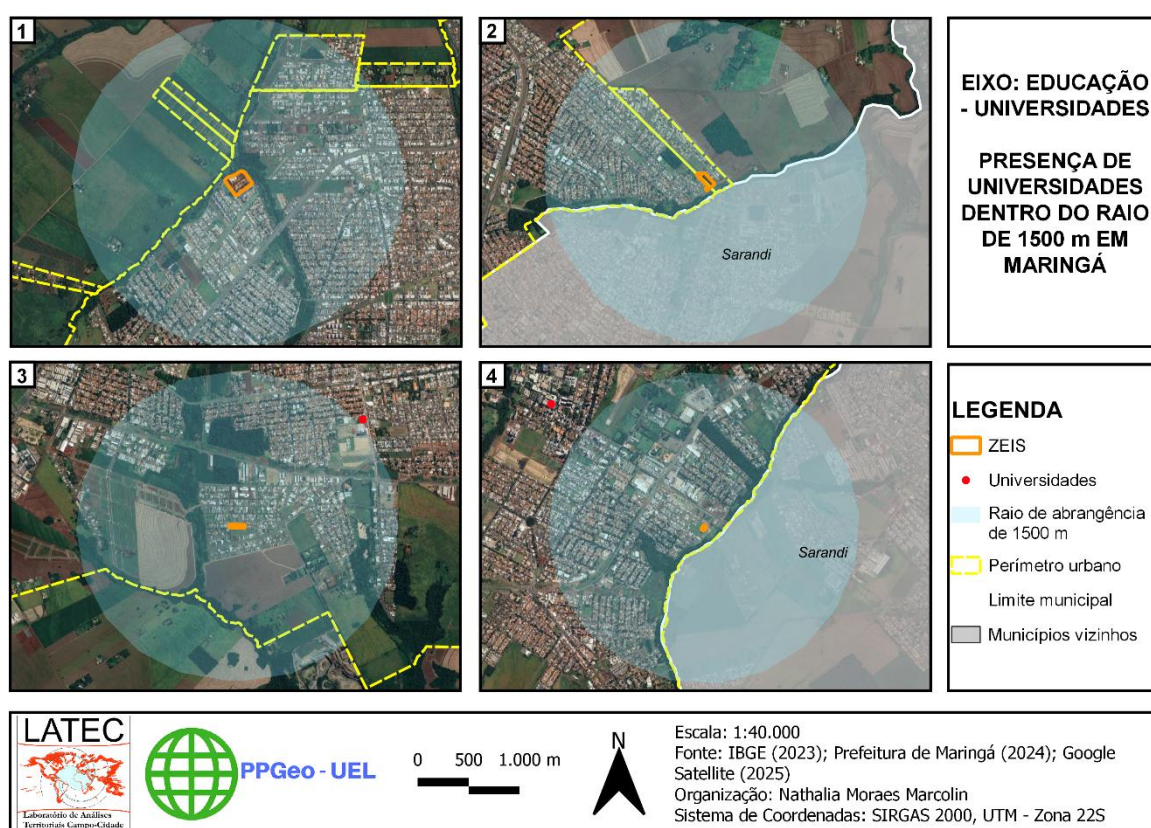
Elaborado pela autora (2025)

A ZEIS da zona oeste, por sua vez, destaca-se pela proximidade da Universidade Estadual de Londrina (UEL), considerada a principal universidade da

cidade. Essa localização, teoricamente, favoreceria o acesso da população ali residente ao ensino superior público de qualidade, tornando a ZEIS da zona oeste uma exceção em termos de integração com um dos principais equipamentos educacionais da cidade. Todavia, destaca-se que, tanto a pé quanto de transporte público, o trajeto levaria aproximadamente 40 a 50 minutos.

Maringá apresenta uma situação semelhante à de Londrina, com a ausência de instituições de ensino superior dentro do raio estabelecido para todas as ZEIS analisadas (Mapa 11).

Mapa 11 – Presença de universidades dentro do raio de 1500 m em Maringá



Elaborado pela autora (2025)

No entanto, é importante destacar que as ZEIS 3 e 4 possuem certa proximidade com universidades, ainda que fora do raio estabelecido pela metodologia. Essa condição, embora não atenda aos parâmetros definidos para acessibilidade ideal, sugere que os moradores dessas ZEIS podem ter acesso relativamente facilitado ao ensino superior, em comparação com as ZEIS 1 e 2, que se encontram mais distantes das instituições de ensino superior.

A partir da análise do eixo educacional nas Zonas Especiais de Interesse Social

dos municípios de Londrina e Maringá, torna-se possível identificar padrões diferenciados de acessibilidade aos diversos níveis de ensino, que evidenciam desigualdades na distribuição espacial e na proximidade geográfica dos equipamentos educacionais em relação a essas áreas. Os resultados indicam a presença de lacunas na articulação entre as ZEIS e os serviços de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, sugerindo a necessidade de aprimoramento no planejamento urbano para mitigar as assimetrias no acesso a tais infraestruturas. A compreensão dessas dinâmicas se mostra relevante para embasar a elaboração de estratégias que visem à integração mais eficiente das ZEIS com os serviços educacionais, assegurando que o planejamento urbano esteja orientado para atender às demandas específicas das populações residentes nessas localidades.

No entanto, quanto à análise da presença de universidades no contexto das Zonas Especiais de Interesse Social, pondera-se a respeito da especificidade desse tipo de serviço educacional. Diferentemente da educação infantil, fundamental e média, que são etapas obrigatórias e de acesso mais amplamente garantido pelo Estado, o ensino superior está condicionado a uma série de fatores estruturais e econômicos que limitam sua universalização.

A oferta de ensino superior envolve uma estrutura complexa, que demanda altos investimentos tanto do setor público quanto do privado. A implantação de universidades requer infraestrutura especializada, corpo docente qualificado, equipamentos laboratoriais e instalações adequadas para pesquisa e extensão. Diferentemente das etapas de ensino básico, cuja presença é obrigatória em todos os municípios, as universidades tendem a se concentrar em centros urbanos de maior porte, onde há demanda suficiente para justificar sua existência e capacidade de financiamento para sua manutenção.

Ademais, a presença de universidades não é uniforme entre os municípios. Muitas cidades de médio e pequeno porte não possuem instituições de ensino superior, o que obriga seus habitantes a se deslocarem para centros urbanos maiores para cursar uma graduação. Assim, ao analisar a distribuição de universidades em relação às ZEIS, é essencial reconhecer que sua ausência não significa necessariamente um déficit urbano da mesma natureza que ocorre com escolas ou creches, mas sim um reflexo da estruturação do ensino superior no país.

Cabe uma ponderação adicional no que diz respeito à acessibilidade ao ensino superior, esta que não pode ser reduzida unicamente à questão da proximidade

espacial das universidades em relação às Zonas Especiais de Interesse Social. O acesso efetivo à universidade depende de uma série de fatores estruturais que vão além da localização geográfica. Entre esses fatores, destacam-se os critérios de seleção para ingresso, as condições socioeconômicas dos indivíduos, a disponibilidade de políticas públicas de permanência estudantil e as barreiras institucionais que historicamente restringem a democratização do ensino superior.

O ingresso em universidades públicas, principal via de acesso gratuito ao ensino superior, é condicionado a processos seletivos frequentemente concorridos, como vestibulares e exames nacionais, que tendem a privilegiar candidatos oriundos de trajetórias educacionais mais estruturadas. Assim, mesmo que uma universidade esteja situada em um raio acessível a uma ZEIS, os moradores dessas áreas não necessariamente ingressarão nesses espaços, dada a desigualdade de formação educacional ao longo do ensino básico. No caso das instituições privadas, a questão se agrava pela dependência de recursos financeiros para arcar com mensalidades e custos associados à permanência no curso, o que limita consideravelmente a viabilidade de acesso para populações de baixa renda.

Além disso, mesmo para aqueles que conseguem ingressar no ensino superior, a permanência e a conclusão do curso são influenciadas por uma série de condicionantes que, por vezes, incluem a necessidade de conciliar trabalho e estudo, a disponibilidade de transporte público eficiente e a existência de políticas de assistência estudantil, como bolsas e auxílios financeiros. Sem essas garantias, a mera proximidade física entre uma ZEIS e uma universidade não se traduz em efetiva acessibilidade educacional, evidenciando que a desigualdade no ensino superior decorre de fatores estruturais e não apenas da disposição espacial dos equipamentos educacionais.

Portanto, ao considerar a relação entre as ZEIS e o ensino superior, faz-se necessário reconhecer que o desafio do acesso universitário vai muito além da distribuição territorial das instituições. A democratização do ensino superior requer políticas que enfrentem as desigualdades acumuladas ao longo da trajetória educacional dos indivíduos, garantindo não apenas a possibilidade de ingresso, mas também as condições necessárias para que a população residente nas ZEIS tenha acesso pleno e equitativo à formação universitária.

Todavia, justifica-se a inclusão do eixo universidades na análise pelo papel que esses equipamentos desempenham na configuração urbana de Londrina e Maringá.

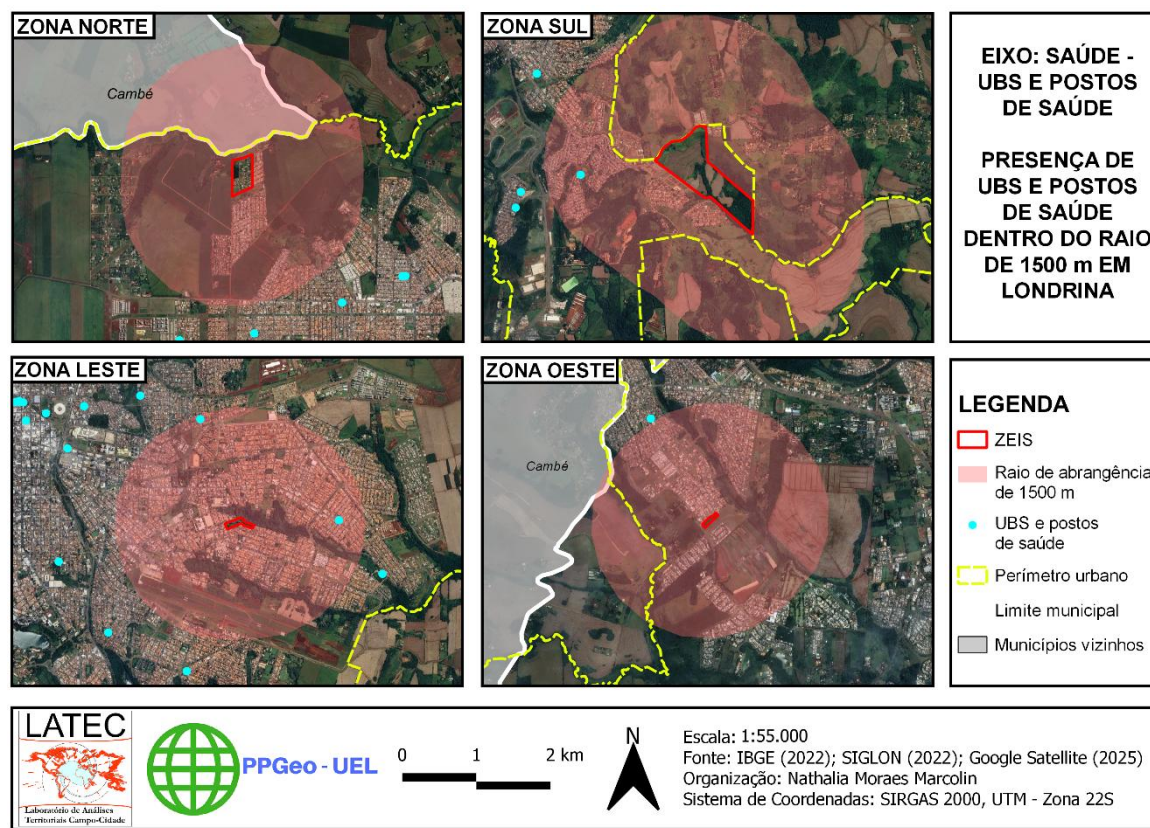
Ambas as cidades, reconhecidas como polos regionais de ensino superior, possuem uma estrutura universitária consolidada, atraindo estudantes e trabalhadores de diversas localidades, o que impacta diretamente a dinâmica territorial, o mercado imobiliário e a oferta de serviços. Além disso, a presença de universidades influencia a ocupação do solo e a acessibilidade a oportunidades educacionais, especialmente para as populações residentes em ZEIS, que podem enfrentar maiores dificuldades de deslocamento e integração ao ensino superior. Considerando que o acesso à qualificação profissional é um fator determinante para a mobilidade social e a inserção no mercado de trabalho, avaliar a distribuição territorial das universidades em relação às ZEIS permite compreender em que medida esses espaços estão conectados às estruturas de ensino superior e às oportunidades que elas proporcionam.

5.2 RAIO DE ABRANGÊNCIA: SAÚDE

5.2.1 Unidades Básicas de Saúde e Postos de Saúde

Em Londrina, a distribuição de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e postos de saúde em relação às Zonas Especiais de Interesse Social apresenta variações, conforme o Mapa 12 demonstra. Na zona norte, por exemplo, observa-se uma ausência de serviços de saúde primária dentro do raio de 1500 metros, com a unidade mais próxima localizada a cerca de 2,5 km, o que implica um trajeto de aproximadamente 40 minutos a pé. Nas demais ZEIS, situadas nas zonas sul, leste e oeste, a situação é distinta. Nessas áreas, foi identificada ao menos uma UBS ou posto de saúde dentro do raio de abrangência definido, sendo que, na zona leste, encontram-se dois equipamentos de saúde primária. Na zona oeste, ainda que no limite do *buffer* de 1500 metros, também há a presença de um posto de saúde.

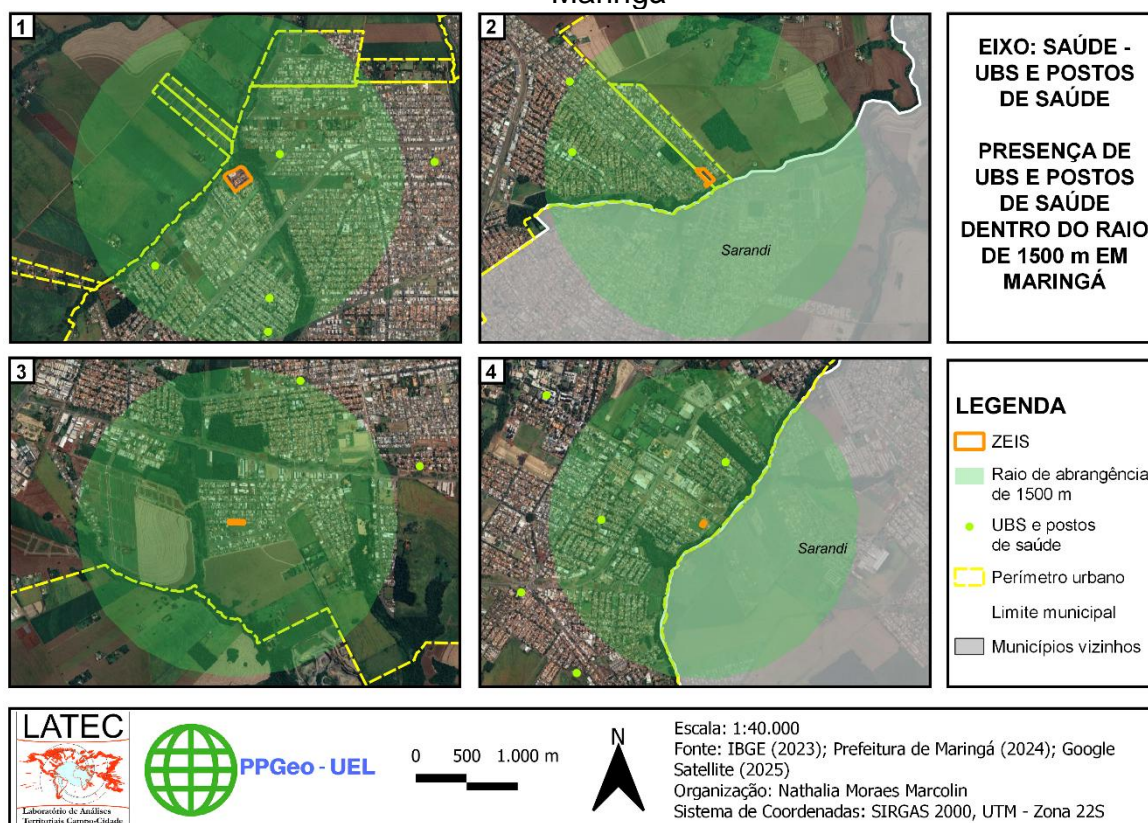
Mapa 12 – Presença de UBS e Postos de Saúde dentro do raio de 1500 m em Londrina



Elaborado pela autora (2025)

Em Maringá, a distribuição de Unidades Básicas de Saúde e postos de saúde em relação às Zonas Especiais de Interesse Social demonstra uma cobertura mais uniforme e abrangente (Mapa 13). Todas as ZEIS analisadas encontram-se dentro do raio de 1500 metros estabelecido para análise, o que evidencia a presença consistente desses serviços de saúde primária no território urbano da cidade.

Mapa 13 – Presença de UBS e Postos de Saúde dentro do raio de 1500 m em Maringá



Elaborado pela autora (2025)

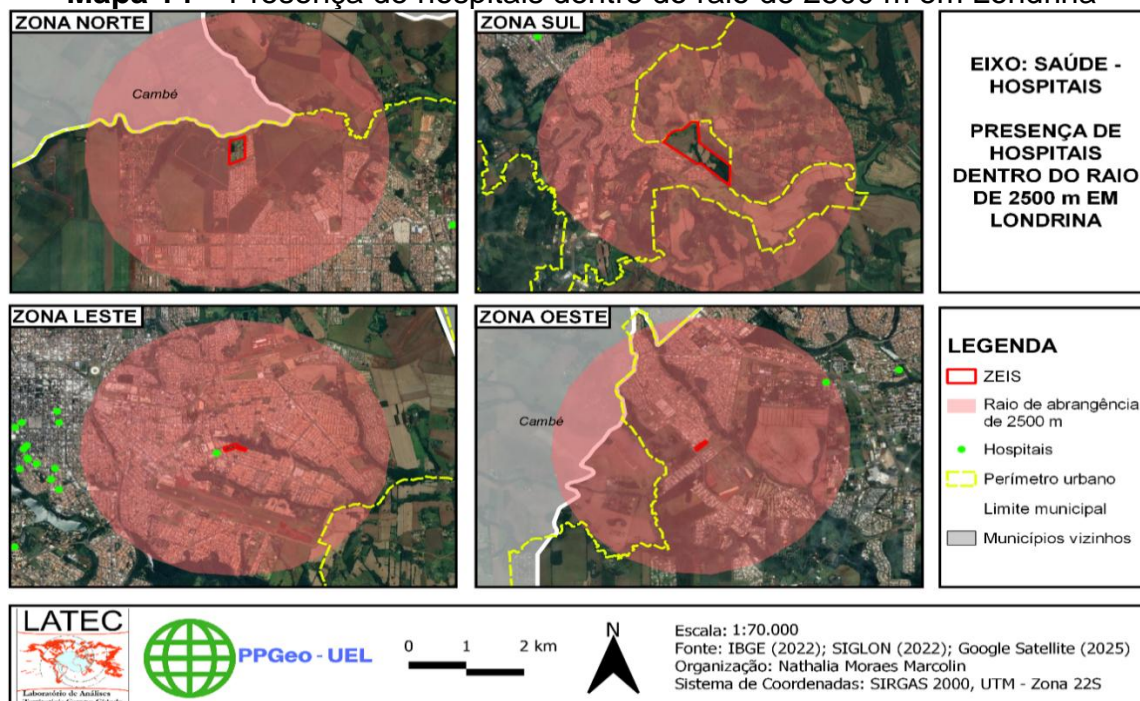
A ZEIS 1, por exemplo, possui quatro UBS ou postos de saúde dentro do seu raio de abrangência, enquanto a ZEIS 4 apresenta dois equipamentos semelhantes. As ZEIS 2 e 3 contam com um equipamento cada, além da proximidade de uma segunda UBS ou posto de saúde nos arredores do limite do *buffer* analisado, sugerindo uma distribuição mais equilibrada e acessível dos serviços de saúde em Maringá, especialmente quando comparada às disparidades identificadas em Londrina.

5.2.2 Hospitais

Em ambas os municípios analisados, Londrina e Maringá, a acessibilidade a hospitais dentro do raio de 2500 metros das Zonas Especiais de Interesse Social apresenta certas limitações. Em Londrina (Mapa 14), por exemplo, as ZEIS das zonas norte e sul estão afastadas desses equipamentos, enquanto a ZEIS da zona oeste, apesar de contar com um hospital dentro do raio definido, encontra-se próxima ao limite desse alcance, o que pode indicar dificuldades de acesso. Apenas a ZEIS da

zona leste apresenta uma localização mais favorável, estando situada a poucos minutos do Hospital Universitário de Londrina.

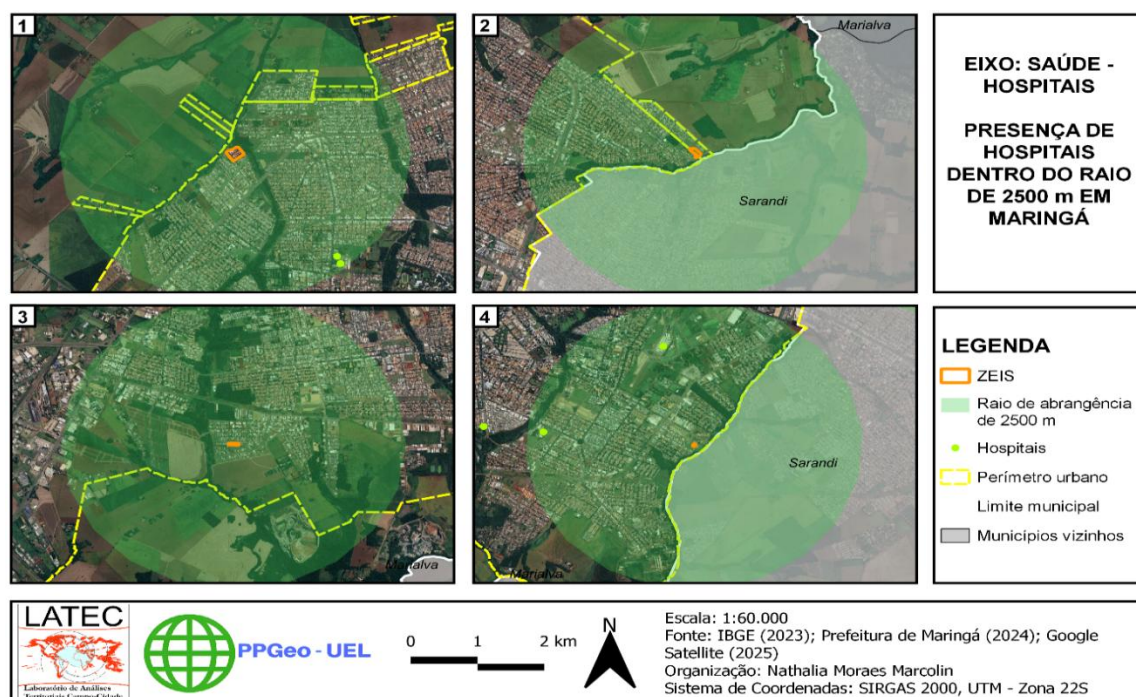
Mapa 14 – Presença de hospitais dentro do raio de 2500 m em Londrina



Elaborado pela autora (2025)

A situação em Maringá também aponta restrições na distribuição de hospitais em relação às ZEIS (Mapa 15).

Mapa 15 – Presença de hospitais dentro do raio de 2500 m em Maringá



Elaborado pela autora (2025)

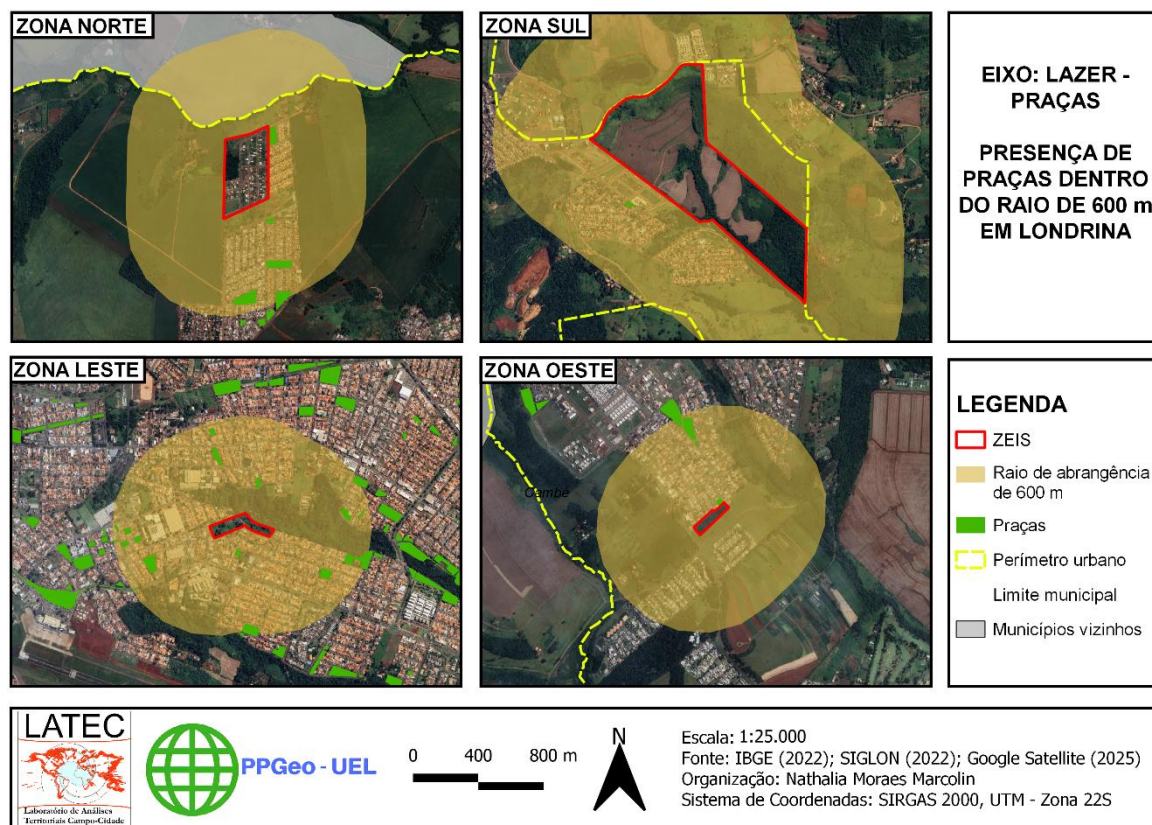
Embora as ZEIS 1 e 4 possuam dois hospitais localizados dentro do raio de abrangência, as ZEIS 2 e 3 não contam com nenhum hospital em seus limites, revelando padrões semelhantes de cobertura desigual.

5.3 RAIO DE ABRANGÊNCIA: LAZER

5.3.1 Praças

Em Londrina, a distribuição de praças dentro do raio de 600 metros das ZEIS ocorre de forma relativamente ampla nas regiões leste, norte e oeste, enquanto a ZEIS da zona sul se destaca pela ausência desses espaços (Mapa 16). Entretanto, a designação formal de uma área como praça nem sempre reflete sua função efetiva como espaço público de lazer, dado que a definição de praça, em Londrina, acaba por incluir diversas áreas verdes sob essa classificação, independentemente de sua infraestrutura ou possibilidade de uso pela população.

Mapa 16 – Presença de praças dentro do raio de 600 m em Londrina



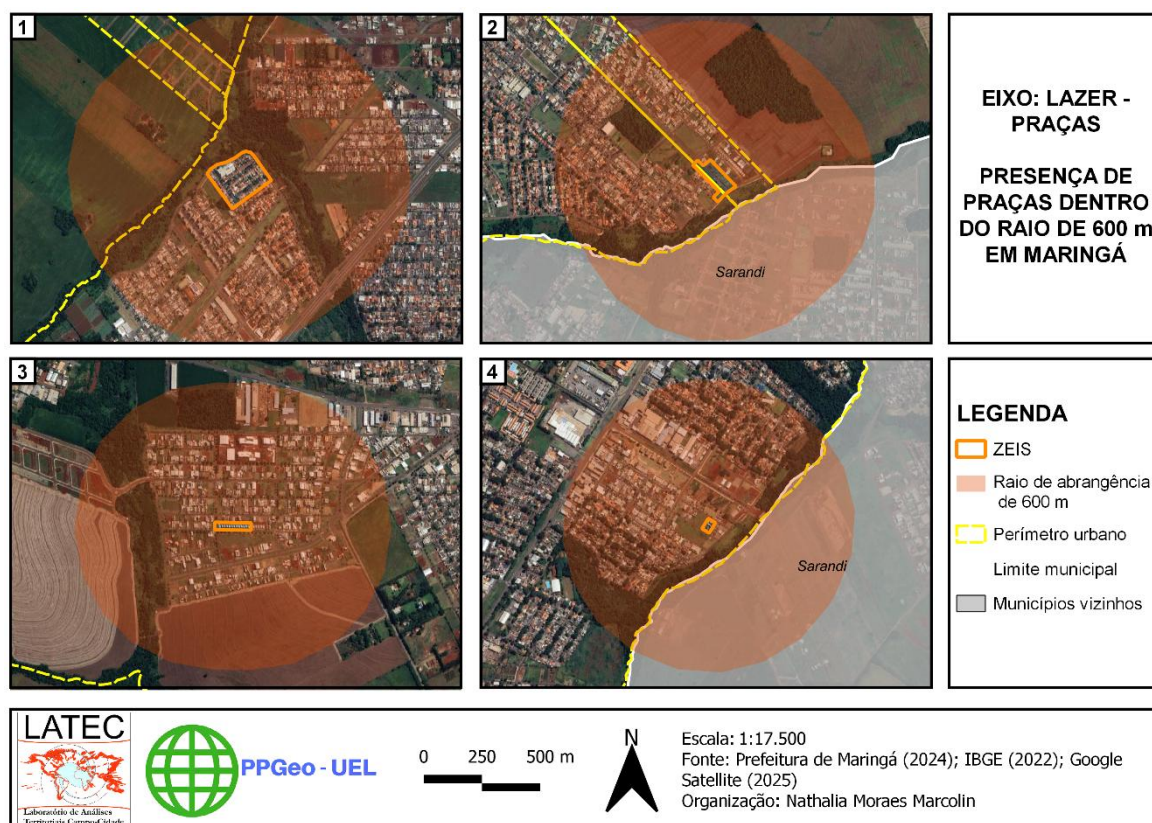
Elaborado pela autora (2025)

Os dados utilizados na análise foram extraídos do *shapefile* de zoneamento da

Lei Municipal nº 12.236/2015, disponibilizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. Contudo, a inclusão de uma área na categoria de praça não implica, necessariamente, que ela esteja equipada para atividades de lazer e convivência. Em muitos casos, espaços classificados como praças na legislação urbana não possuem equipamentos básicos como bancos, iluminação, brinquedos ou pistas de caminhada, sendo, na prática, terrenos sem infraestrutura adequada para o uso público.

Já no caso de Maringá, a ausência de delimitação das praças nos *shapefiles* fornecidos pela prefeitura de aponta para uma brecha no mapeamento oficial desses equipamentos urbanos. Sem a presença dessas informações no banco de dados georreferenciado do município, a análise precisou recorrer a imagens de satélite para identificar a existência de praças no entorno das ZEIS selecionadas. No entanto, essa abordagem apresentou limitações, uma vez que a identificação visual, ainda que permita reconhecer áreas abertas, não garante a caracterização precisa desses espaços como praças públicas. Dessa forma, conforme apresentado no Mapa 17, não foi identificada nenhuma praça dentro do raio estabelecido.

Mapa 17 – Presença de praças dentro do raio de 600 m em Maringá



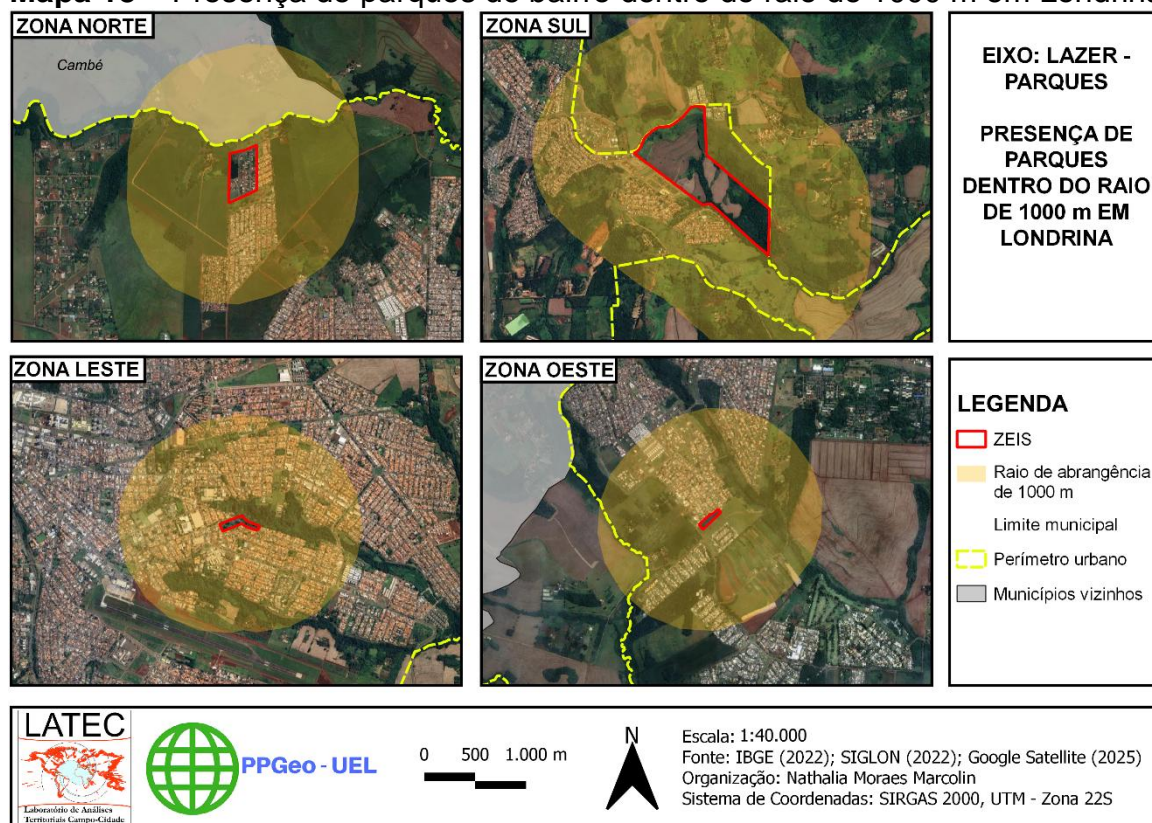
Elaborado pela autora (2025)

A análise por meio de imagens de satélite revelou a presença de alguns lotes vazios próximos às ZEIS, porém, sem uma confirmação documental ou evidências claras de infraestrutura típica de praças, como mobiliário urbano, vegetação planejada e espaços de convivência. Além disso, a observação de descarte irregular de lixo e entulhos nesses lotes reforça a hipótese de que esses espaços não possuem função consolidada como áreas de lazer e uso coletivo. Assim, a ausência de informações formais sobre a existência e a manutenção de praças em Maringá limita a compreensão sobre a disponibilidade desses equipamentos e sua real acessibilidade para a população residente nas ZEIS.

5.3.2 Parques

Com base no raio de 1000 metros, parâmetro adotado para a localização de parques de bairro, a análise das Zonas Especiais de Interesse Social no município de Londrina revela uma ausência significativa desse tipo de equipamento urbano nas áreas estudadas (Mapa 18).

Mapa 18 – Presença de parques de bairro dentro do raio de 1000 m em Londrina



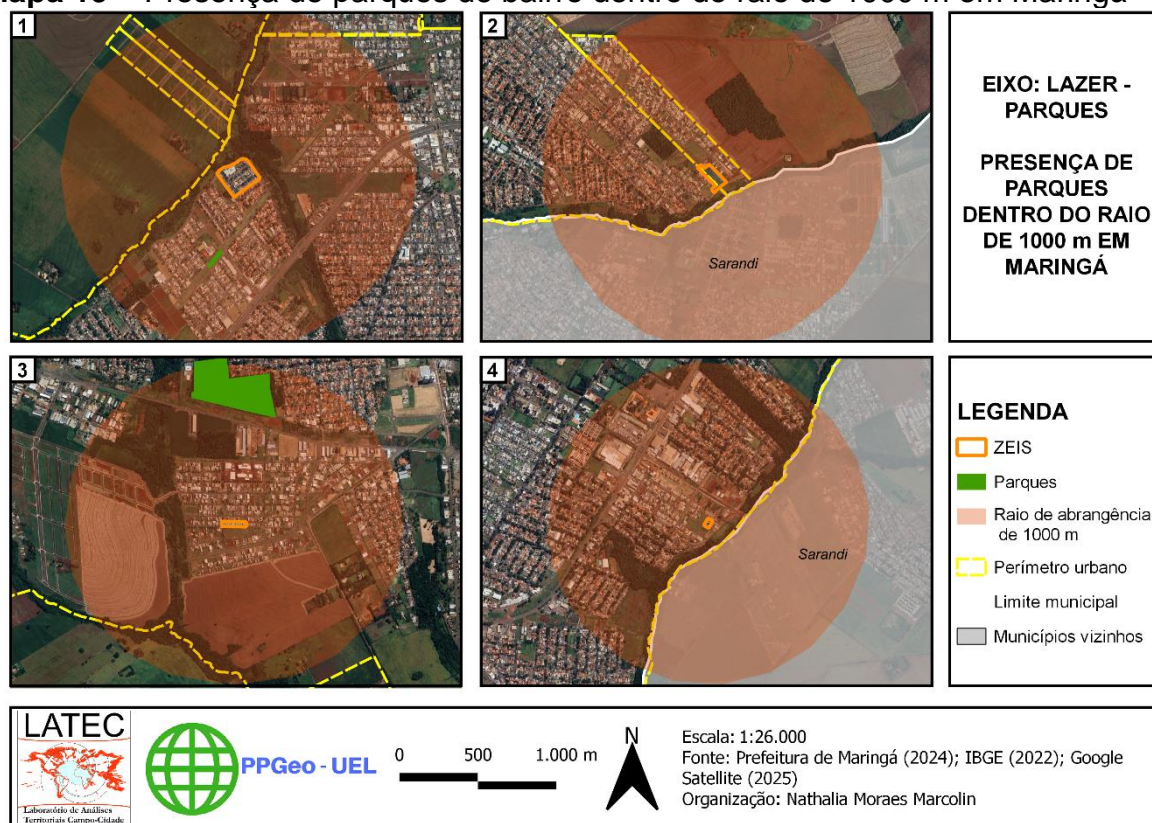
Elaborado pela autora (2025)

Tal constatação aponta para uma lacuna na oferta de espaços públicos destinados ao lazer, à recreação e à convivência comunitária nas proximidades dessas zonas, o que pode ser interpretado como uma fragilidade no planejamento urbano local. A falta de parques de bairro nas áreas adjacentes às ZEIS acaba por limitar o acesso da população a áreas verdes e evidencia uma distribuição territorial desigual de infraestruturas que são essenciais para a promoção do bem-estar social e da qualidade de vida. Assim, entende-se que a ausência desses espaços em regiões que abrigam populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica reforça a necessidade de uma revisão das políticas públicas e dos instrumentos de ordenamento territorial.

Aponta-se que, em Londrina, há um projeto de parques lineares que surge como uma estratégia integrada de preservação ambiental, recuperação de áreas degradadas e ampliação da oferta de espaços públicos de lazer. Fundamentado no conceito de desenvolvimento sustentável, o projeto visa proteger os fundos de vale e os cursos d'água da cidade, ao mesmo tempo em que promove a integração desses espaços naturais ao tecido urbano. A preservação da vegetação ciliar e a mitigação de problemas relacionados a enchentes são objetivos centrais, além de proporcionar áreas acessíveis para atividades de lazer e convivência comunitária.

Os parques lineares foram planejados para ocupar áreas estratégicas, como o fundo de vale do Ribeirão Cambé e o Córrego Água Fresca, além de outros cursos d'água urbanos (IPPUL, 2021). Essas regiões, historicamente impactadas pela ocupação irregular e pela degradação ambiental, são agora vistas como potenciais catalisadores de requalificação urbana e ambiental. No contexto da análise das ZEIS e da ausência de parques de bairro em Londrina, o projeto de parques lineares apresenta-se como uma alternativa viável para preencher essa lacuna. Ao ampliar a cobertura de áreas verdes e ao criar espaços de uso coletivo próximos às comunidades, os parques lineares podem mitigar a carência de equipamentos de lazer observada na cidade.

Nos arredores das ZEIS analisadas em Maringá, a presença de parques dentro do raio de 1000 metros é reduzida (Mapa 19) e, quando existente, apresenta limitações quanto ao seu uso efetivo pela população.

Mapa 19 – Presença de parques de bairro dentro do raio de 1000 m em Maringá

Elaborado pela autora (2025)

Na ZEIS 1, como pode ser observado, encontra-se o Bosque das Torres, localizado na Avenida das Torres, que trata de um espaço que anteriormente era utilizado para descarte irregular de resíduos. Atualmente, conta com algumas mudas de árvores, sendo idealizado como bosque, mas não dispõe de infraestrutura que o caracterize como um parque estruturado para atividades de lazer.

Na ZEIS 2, não há registro de parques ou áreas verdes públicas acessíveis no raio de abrangência definido. Já na ZEIS 3, identifica-se a proximidade com o Recanto Borba Gato, um espaço que, apesar de sua extensão de mais de 76 mil metros quadrados, encontra-se fechado desde 2006. O local foi interditado após um surto de *leishmaniose* e, desde então, tem sido utilizado para descarte irregular de entulho, além de apresentar sinais de degradação ambiental, como ausência de mata ciliar e erosão. Sua condição atual impede que seja reconhecido como um equipamento urbano funcional para a população do entorno.

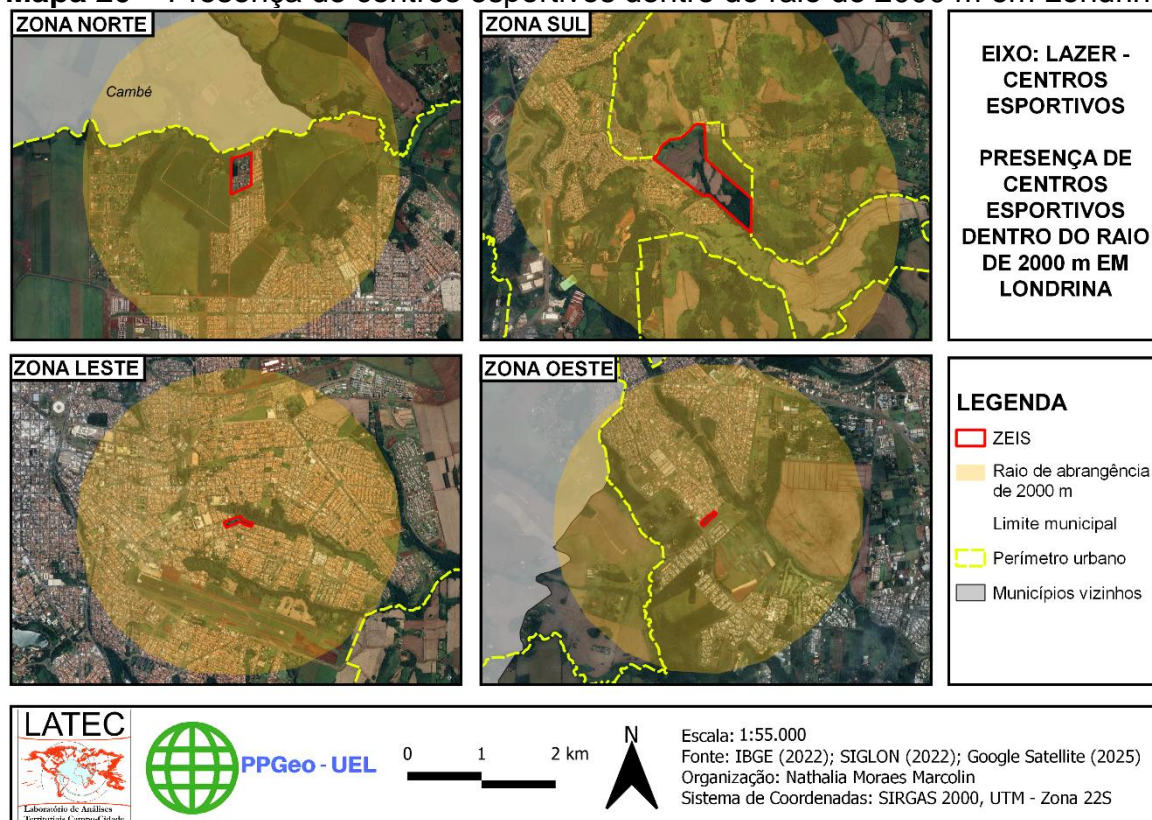
Na ZEIS 4, há proximidade com a Área de Proteção Ambiental Parque do Sabiá, um espaço voltado à preservação ecológica e que não se configura como um parque urbano acessível à população. Sua existência contribui para a manutenção ambiental da região, mas não oferece infraestrutura de lazer ou recreação. Dessa

maneira, verifica-se que, mesmo com a presença pontual de áreas verdes próximas às ZEIS, sua utilização efetiva como espaços de lazer é comprometida, seja pela ausência de equipamentos adequados, restrições ambientais ou pela indisponibilidade decorrente de interdições sanitárias.

A análise comparativa entre Londrina e Maringá aponta para desafios na oferta de parques próximos às ZEIS. Em Londrina, não há parques dentro do raio analisado, enquanto em Maringá algumas áreas verdes estão presentes, mas sem infraestrutura adequada ou interditadas, como o Recanto Borba Gato. Em ambos os casos, a limitação de espaços públicos qualificados reforça a necessidade de políticas que ampliem a integração dessas áreas ao planejamento urbano, garantindo seu acesso efetivo às comunidades.

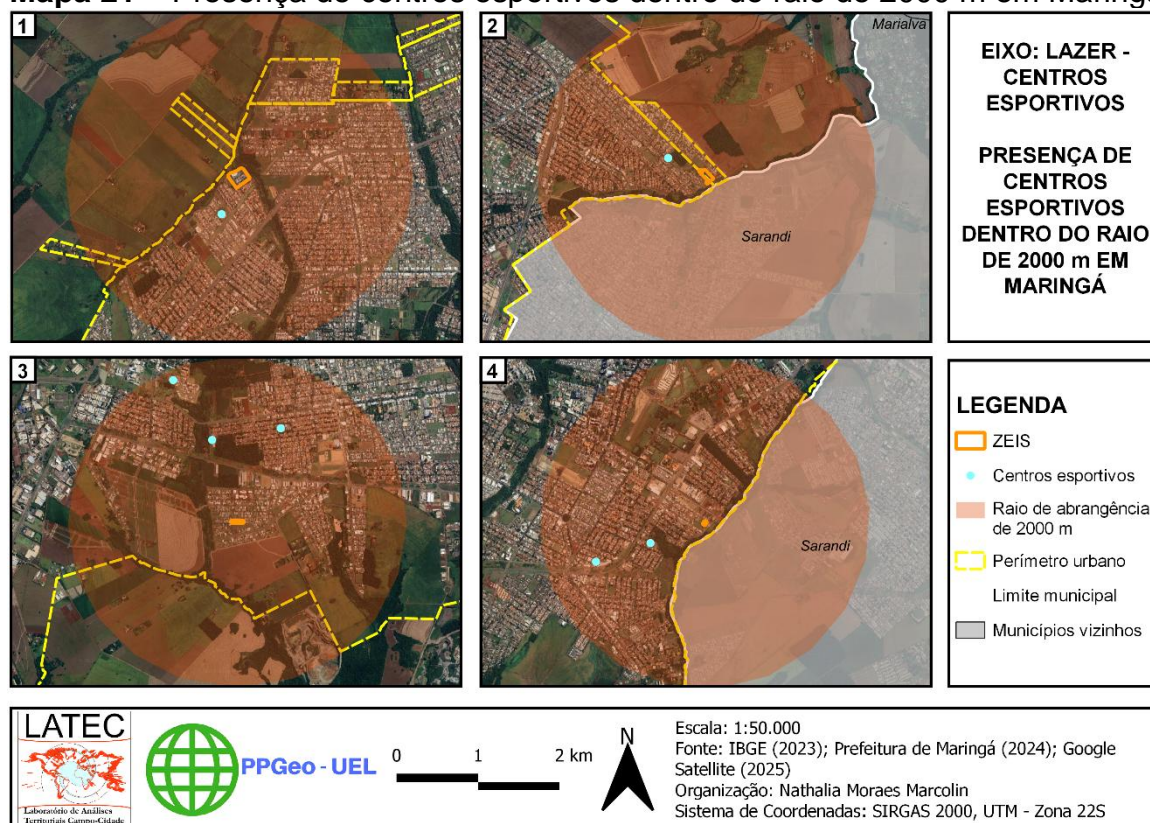
5.3.3 Centros esportivos

Mais uma vez, Londrina apresenta um déficit na distribuição de equipamentos urbanos voltados ao lazer e à recreação em comparação com Maringá, especialmente no que diz respeito aos centros esportivos. Conforme observado no Mapa 20, nenhuma das ZEIS sorteadas em Londrina possui centros esportivos localizados dentro do raio de 2.000 metros definido para a análise, apontando para uma limitação na oferta de espaços que promovam a prática esportiva e o lazer coletivo nas proximidades das ZEIS, comprometendo a integração dessas áreas ao tecido urbano e às atividades recreativas.

Mapa 20 – Presença de centros esportivos dentro do raio de 2000 m em Londrina

Elaborado pela autora (2025)

Por outro lado, Maringá apresenta um cenário mais favorável nesse quesito, com ao menos um centro esportivo presente em cada uma das ZEIS analisadas. O Mapa 21 destaca que a ZEIS 3 conta com três centros esportivos dentro de sua área de abrangência, enquanto a ZEIS 4 possui outros dois, e as ZEIS 1 e 2 contam com um centro esportivo cada.

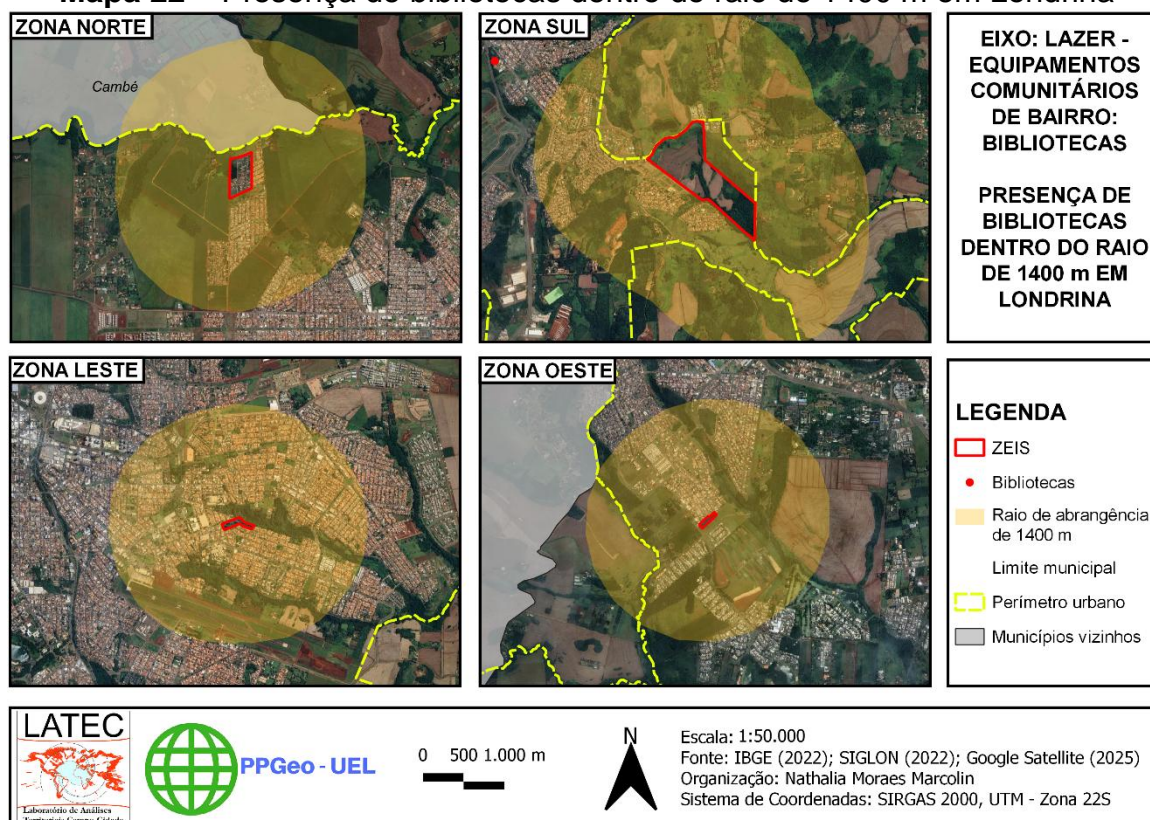
Mapa 21 – Presença de centros esportivos dentro do raio de 2000 m em Maringá

Elaborado pela autora (2025)

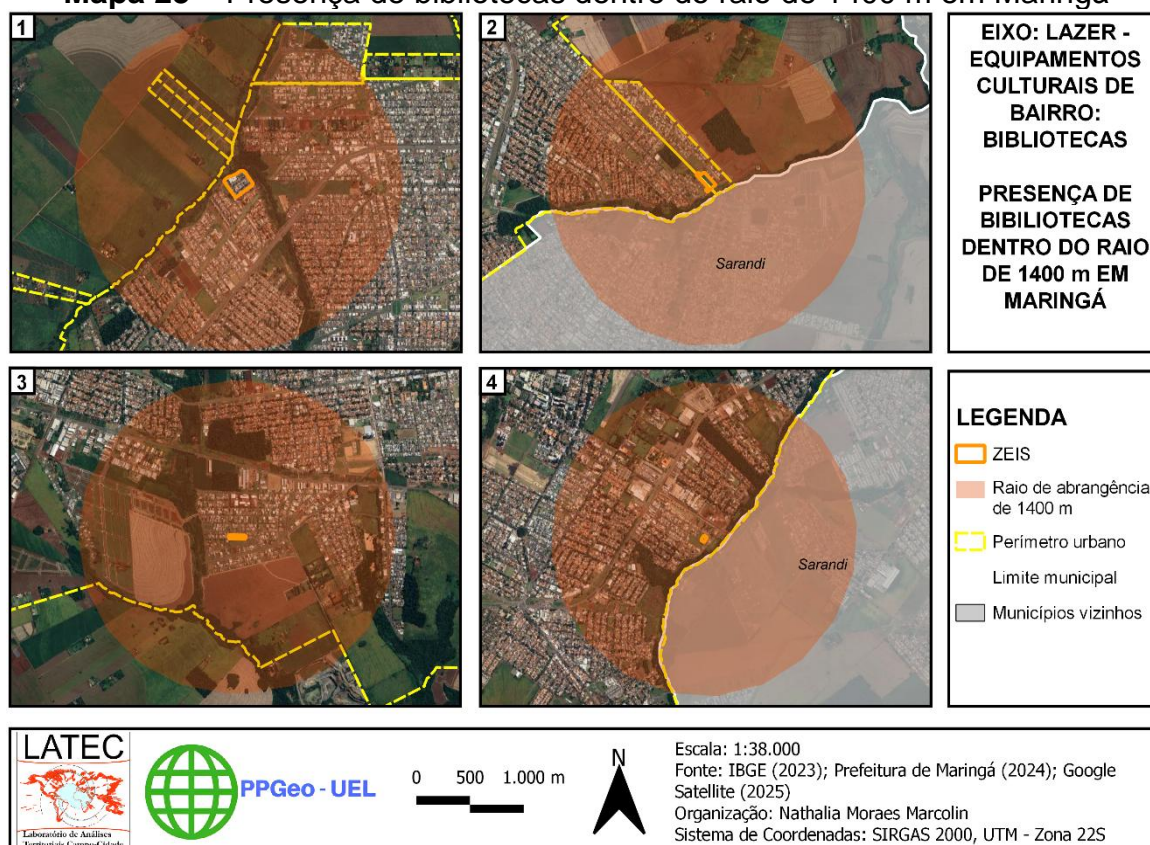
Entende-se, deste modo, que essa maior disponibilidade de estruturas voltadas ao esporte e ao lazer reflete uma melhor distribuição territorial desses equipamentos, contribuindo para a oferta de espaços que promovam a convivência social e atividades recreativas para as populações residentes próximas às ZEIS.

5.3.4 Equipamentos culturais de bairro: Centros comunitários e Bibliotecas

Nas Zonas Especiais de Interesse Social de Londrina (Mapa 22) e Maringá (Mapa 23), os dados analisados evidenciam a ausência de bibliotecas dentro do raio de 1400 metros estabelecido como parâmetro para o estudo, sugerindo uma concentração desses equipamentos culturais nas áreas centrais das cidades e nas universidades, distanciando-os das regiões periféricas, onde, geralmente, se localizam as ZEIS. Em nenhuma das localidades investigadas foi identificada a presença de bibliotecas em suas proximidades, limitando o acesso da população residente a serviços culturais e educativos.

Mapa 22 – Presença de bibliotecas dentro do raio de 1400 m em Londrina

Elaborado pela autora (2025)

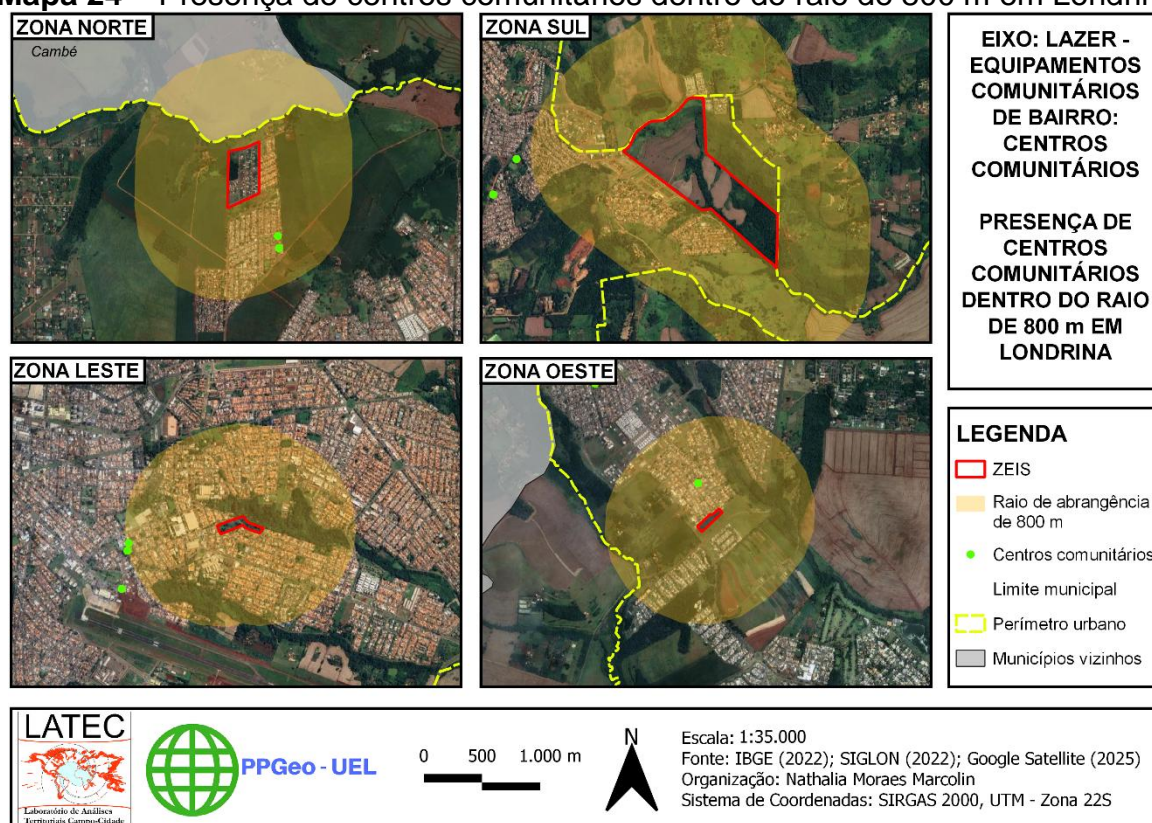
Mapa 23 – Presença de bibliotecas dentro do raio de 1400 m em Maringá

Elaborado pela autora (2025)

A configuração espacial encontrada reflete uma dinâmica urbana historicamente consolidada, marcada pela centralização dos equipamentos culturais nas áreas centrais das cidades ou em complexos universitários. Tal tendência acaba por reforçar desigualdades no acesso a recursos que poderiam desempenhar um papel transformador no desenvolvimento social da população residente nas ZEIS, por exemplo.

Já no que tange à acessibilidade a centros comunitários, em Londrina (Mapa 24), o mapeamento, considerando um raio de 800 metros, demonstram que a maioria dessas áreas conta com ao menos uma unidade no interior do perímetro analisado, com exceção da ZEIS da zona sul. Nesta região, o centro comunitário mais próximo é o Instituto União Para Vitória, localizado a cerca de 1,5 km de distância, o que equivale a aproximadamente 20 minutos de caminhada.

Mapa 24 – Presença de centros comunitários dentro do raio de 800 m em Londrina



Elaborado pela autora (2025)

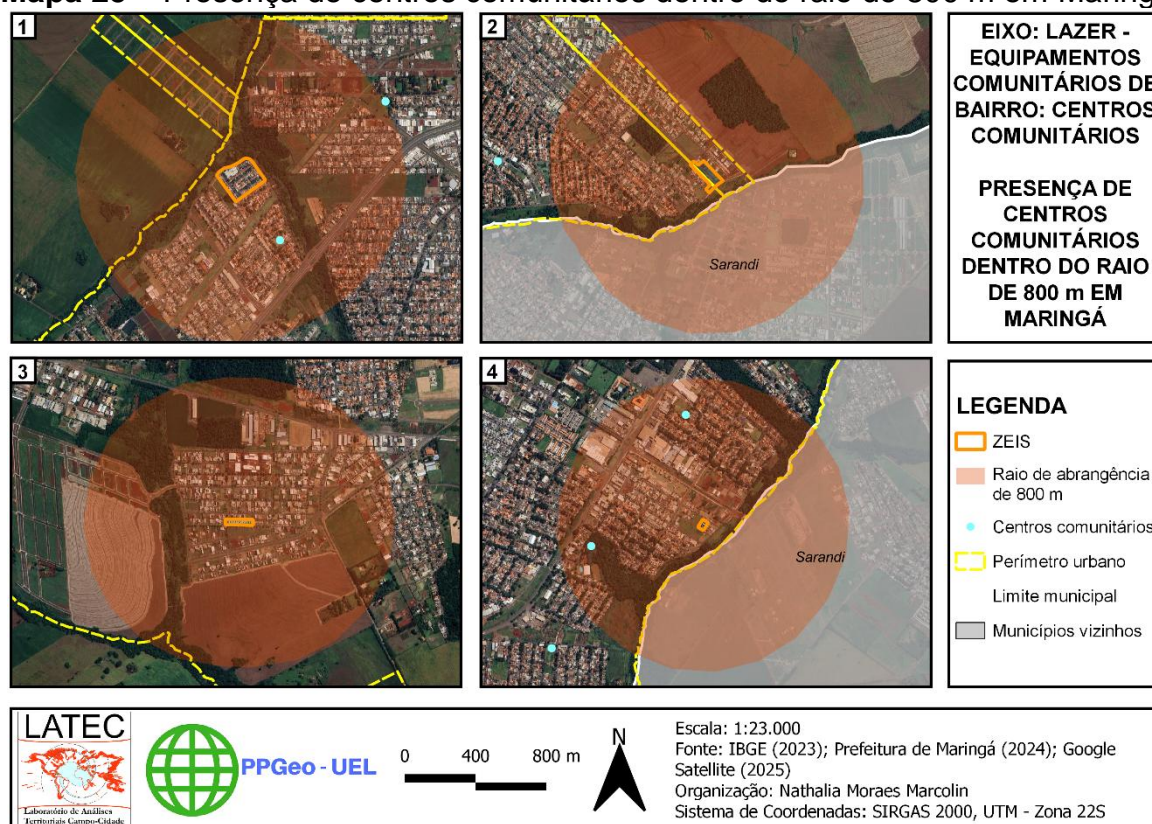
Nas demais ZEIS de Londrina, destacam-se equipamentos como a Guarda Mirim, localizada na zona leste, e a Casa do Caminho, também na zona leste, além da Casa Acolhedora Mãe e Senhora de Todos Os Povos, situada na zona oeste. Tais centros desempenham um papel essencial na promoção de serviços socioeducativos,

culturais e de fortalecimento comunitário, organizando atividades voltadas para crianças e adolescentes por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). A partir deste serviço, busca-se prevenir situações de vulnerabilidade, como o trabalho infantil e a permanência nas ruas, além de fomentar a socialização, a convivência comunitária e o fortalecimento dos laços familiares.

A organização territorial dos centros comunitários em Londrina sugere uma cobertura relativamente mais ampla em algumas ZEIS, permitindo que parte da população residente tenha acesso a programas voltados para o desenvolvimento social e a prevenção de riscos.

Em Maringá, os salões comunitários configuram-se como espaços multifuncionais voltados para atividades sociais e comunitárias, como cursos, danças, artes marciais e eventos diversos, promovendo interações entre os moradores. No contexto das ZEIS da análise (Mapa 25), observa-se que as ZEIS 2 e 3 não possuem salões comunitários dentro do perímetro estabelecido, enquanto as ZEIS 1 e 4 contam com dois salões cada.

Mapa 25 – Presença de centros comunitários dentro do raio de 800 m em Maringá



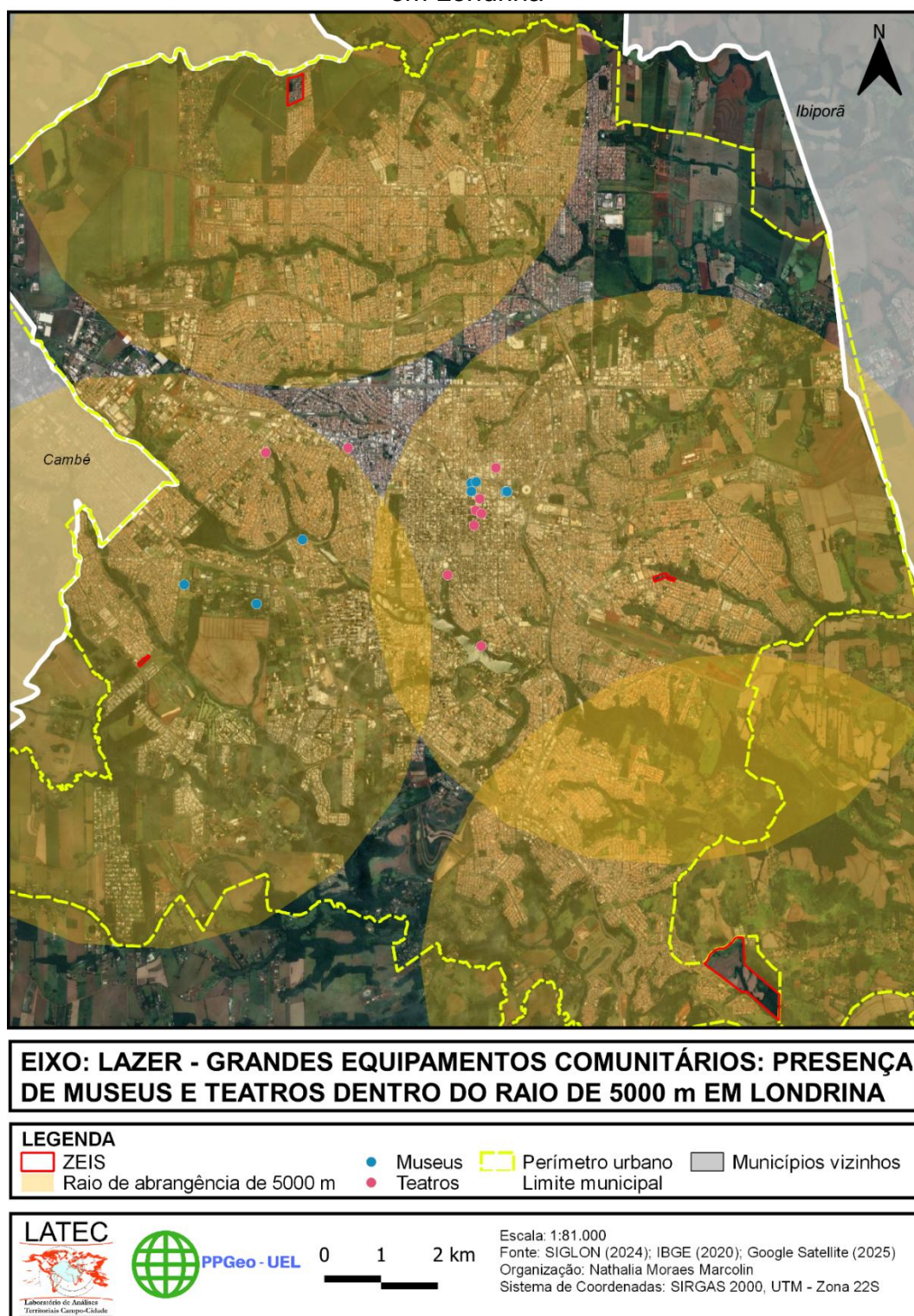
Elaborado pela autora (2025)

5.3.5 Grandes equipamentos culturais: Museus e teatros

A distribuição de grandes equipamentos culturais comunitários, como museus e teatros, apresenta características semelhantes em Londrina e Maringá, considerando o raio de 5.000 metros estabelecido para a análise. O raio abrange grande parte das áreas urbanas dos dois municípios, mas não garante, necessariamente, o acesso a todas as ZEIS analisadas.

A análise da distribuição de grandes equipamentos culturais comunitários em Londrina (Mapa 26), como museus e teatros, demonstra diferenças na acessibilidade entre as regiões onde estão localizadas as Zonas Especiais de Interesse Social.

Mapa 26 – Presença de grandes equipamentos culturais dentro do raio de 5000 m em Londrina



Elaborado pela autora (2025)

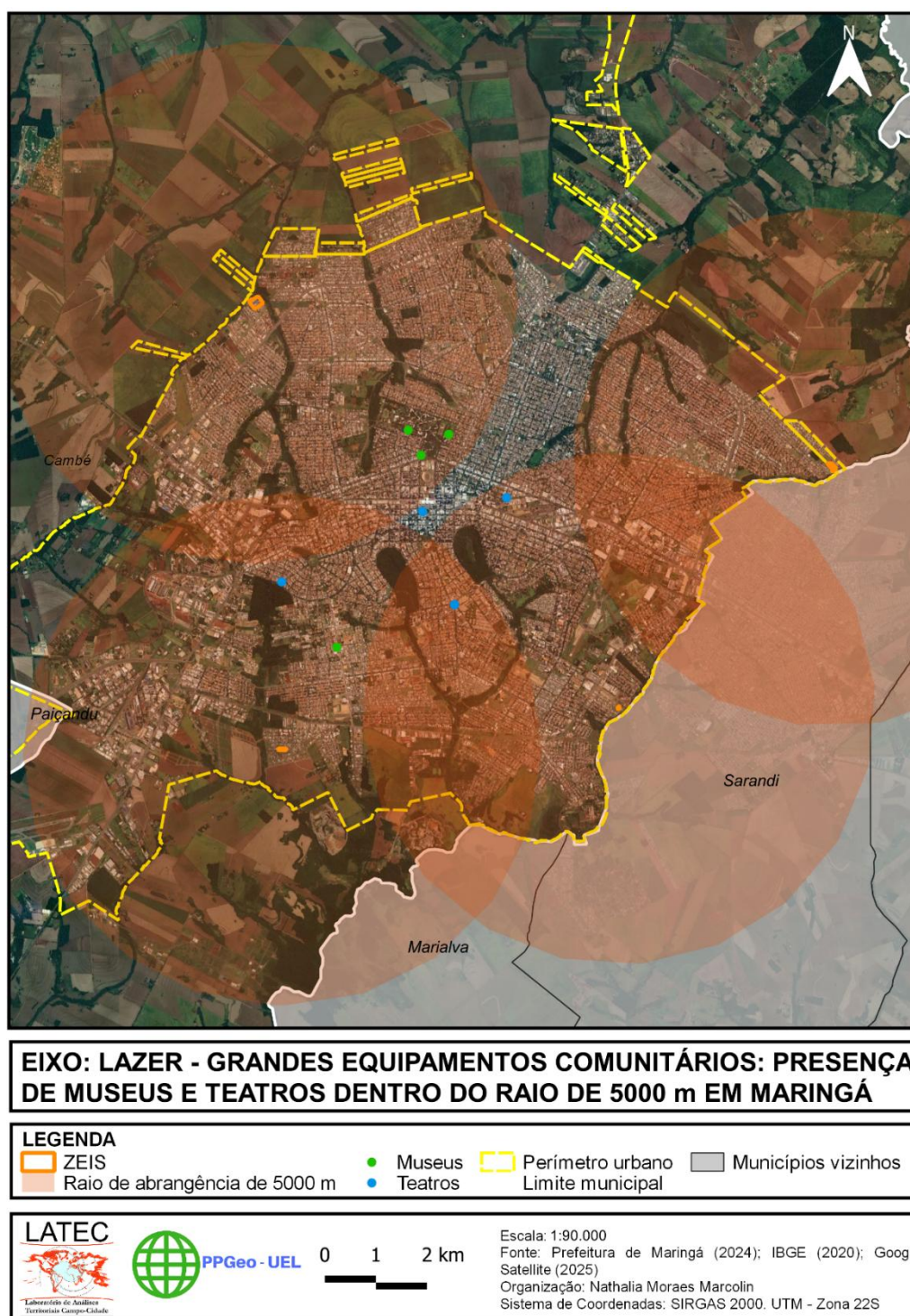
Nas zonas norte e sul, não há acesso direto a esses equipamentos culturais, o que está relacionado à localização dessas ZEIS em áreas periféricas do perímetro urbano, juntas à transição entre as zonas urbanas e rurais. Com relação às ZEIS das

zonas leste e oeste, estas estão situadas em áreas onde a proximidade com museus e teatros é maior, indicando uma maior concentração desses equipamentos em áreas centrais, indicando a presença de um padrão de alocação que favorece áreas centrais da cidade, enquanto as zonas mais afastadas apresentam menor integração com essas infraestruturas.

Nota-se que, mesmo com um raio de abrangência elevado (5000 m), a localização dos equipamentos culturais continua a privilegiar as áreas mais consolidadas da cidade, enquanto as ZEIS em regiões limítrofes do perímetro urbano permanecem menos atendidas.

O mesmo cenário se mostra verdadeiro em Maringá, mas apenas na ZEIS 2, como pode ser percebido no Mapa 27.

Mapa 27 – Presença de grandes equipamentos culturais dentro do raio de 5000 m em Maringá



Elaborado pela autora (2025)

A ZEIS em questão se encontra, bem como no caso de Londrina, na divisa do perímetro urbano, além de ser, também, o limite municipal entre Maringá e Sarandi. No entanto, ainda que as outras ZEIS possuam certa facilidade de acesso a estes equipamentos, ele não é igualitário entre todas. A ZEIS 1, por exemplo, possui acesso

apenas a museus, enquanto a ZEIS 4 possui acesso apenas a teatros. Embora as demais ZEIS apresentem maior proximidade com esses equipamentos culturais, o acesso não ocorre de maneira uniforme. A ZEIS 1, por exemplo, conta com acesso apenas a museus, enquanto a ZEIS 4 possui acesso exclusivo a teatros.

Com isso em vista, analisando as questões levantadas e que envolvem as ZEIS em Londrina e Maringá demonstra-se que a designação dessas áreas nos Planos Diretores não resultou, necessariamente, em sua integração ao tecido urbano consolidado. Pelo levantamento e mapeamento dos equipamentos públicos realizados nesse capítulo, revelam-se padrões de segregação na distribuição desses serviços, evidenciando a desigualdade de acesso a bens urbanos fundamentais para a vida nas cidades.

No que se refere à infraestrutura educacional, os dados indicam que grande parte das ZEIS em ambos os municípios está situada fora do raio de acessibilidade ideal para creches, escolas de ensino fundamental e médio e instituições de ensino superior. Este distanciamento dificulta o deslocamento das crianças e jovens, ampliando barreiras para a permanência escolar e restringindo a mobilidade educacional da população de baixa renda. A espacialização demonstrou que, enquanto as regiões centrais concentram a maior parte das instituições de ensino, as ZEIS permanecem em áreas periféricas, onde a oferta desses serviços é limitada.

No campo da saúde pública, a distribuição das unidades básicas de saúde e hospitais revelou que algumas ZEIS em Londrina estão situadas a distâncias que ultrapassam os padrões recomendados de acessibilidade, especialmente nas zonas norte e sul do município. Em Maringá, embora a cobertura das UBS seja maior, o acesso a hospitais ainda é desigual, exigindo deslocamentos prolongados para atendimento de média e alta complexidade.

Quanto aos equipamentos de lazer e cultura, aponta-se para disparidades importantes no acesso a parques, praças e centros esportivos. Em Londrina, a presença de praças dentro do raio de abrangência foi constatada, mas a ausência de infraestrutura adequada nesses espaços compromete sua efetiva utilização como áreas de lazer. Em Maringá, a identificação de praças foi dificultada pela falta de informações no zoneamento municipal, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento na gestão desses espaços. Quanto aos parques urbanos, ambas as cidades apresentaram limitações, especialmente no que se refere à infraestrutura e ao acesso da população residente nas ZEIS. No que tange aos centros esportivos,

Maringá se destaca por uma maior presença desses equipamentos, enquanto Londrina apresenta um déficit significativo.

As constatações feitas ao longo da análise apontam para desafios comuns no planejamento urbano das duas cidades, especialmente no que se refere à integração das ZEIS aos serviços urbanos essenciais. Embora haja avanços na formulação de políticas voltadas à inclusão socioespacial, a distribuição e a infraestrutura dos equipamentos analisados ainda revelam desigualdades que impactam a qualidade de vida dos moradores dessas áreas. Dessa forma, os resultados reforçam a importância da articulação entre planejamento territorial e políticas públicas para propiciar uma melhor distribuição no acesso aos serviços urbanos, considerando as especificidades de cada município.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação buscou refletir acerca da materialidade e compreender a disposição de equipamentos públicos comunitários nas proximidades das Zonas Especiais de Interesse Social dos municípios de Londrina e Maringá, no Paraná, analisando, dessa forma, a efetividade deste instrumento considerado de inclusão socioespacial urbano.

Cabe lembrar que esses processos estão inseridos em uma realidade na qual urbanização das cidades brasileiras é historicamente marcada pela reprodução das desigualdades sociais, e, pelos resultados apresentados, a configuração das ZEIS retratam as contradições do planejamento urbano brasileiro e da dinâmica capitalista. Nesse sentido, esta pesquisa analisou a relação entre a localização dessas zonas e a oferta de equipamentos públicos, buscando compreender em que medida tais instrumentos contribuem para a democratização do espaço urbano ou reforçam padrões históricos de segregação territorial.

A escolha de Londrina e Maringá como objeto de estudo fundamenta-se na posição dessas cidades no contexto da rede urbana do Paraná, sendo classificadas pelo IBGE como capitais regionais B, o que as coloca como centros intermediários que articulam fluxos econômicos, administrativos e populacionais. Ambas realidades compartilham um processo de urbanização intensificado a partir da segunda metade do século XX, marcado pela expansão da mancha urbana e pela valorização do solo orientada pela dinâmica imobiliária. A estruturação do espaço urbano nessas cidades, como analisado, resultou na promoção da segregação territorial, com a destinação de áreas periféricas para a população de baixa renda e a concentração de investimentos públicos e privados em setores específicos da cidade.

Com isso em vista, a pesquisa que resultou nessa dissertação partiu da problematização central de que, embora as ZEIS sejam formalmente apresentadas como mecanismos de inclusão social, sua materialização no território urbano pode reproduzir desigualdades ao invés de mitigá-las, uma vez que ela é um processo condicionado historicamente. A hipótese trabalhada sustenta que a localização das ZEIS e a distribuição dos equipamentos públicos comunitários em seus arredores não garantem, na prática, condições adequadas de integração socioespacial dos contemplados por essas ações, o que compromete sua efetividade como política pública voltada à redução das desigualdades urbanas.

Desse modo, a pesquisa adotou uma abordagem metodológica baseada na

análise documental e na aplicação de ferramentas de geoprocessamento. A análise documental envolveu o estudo dos Planos Diretores de Londrina e Maringá e suas respectivas Leis de Uso e Ocupação do Solo, permitindo compreender a disposição legal das ZEIS e a previsão de infraestrutura para essas áreas. Complementarmente, utilizou-se a técnica de mapeamento espacial por meio do software QGIS, delimitando os raios de abrangência dos equipamentos públicos próximos às ZEIS selecionadas. Tal metodologia possibilitou avaliar a efetividade das ZEIS enquanto política pública urbana, considerando sua relação com o território do entorno e a oferta de serviços básicos.

Dentre os capítulos apresentados no corpo do texto, o primeiro capítulo apresentou a evolução do planejamento e da gestão urbanos no Brasil, destacando os momentos em que esses processos foram institucionalizados como instrumentos de organização do espaço urbano. A distinção conceitual entre planejamento e gestão urbanos, conforme os autores analisados, reforça que, enquanto o planejamento estrutura diretrizes futuras para a cidade, a gestão se refere à operacionalização e aplicação dessas diretrizes na administração cotidiana. Trazer essa problematização e diferenciação foi fundamental para compreender as dinâmicas urbanas brasileiras do passado e as contemporâneas e a maneira como o Estado e o mercado atuam na produção e controle do espaço.

A análise histórica demonstrou que o planejamento urbano brasileiro teve sua origem vinculada a abordagens modernistas, que priorizavam a organização funcional do espaço. A separação de usos, característica desse modelo, expressa a tentativa hegemônica de segmentos da elite brasileira de impor à cidade uma lógica de eficiência e ordenamento técnico racionalista. Cabe destacar que esse modelo, fortemente influenciado pelo pensamento de Le Corbusier e pelo urbanismo modernista, consolidou práticas regulatórias rígidas que, ao longo do século XX, reforçaram a segregação espacial e legitimaram a ação do Estado como mediador dos interesses privados no espaço urbano.

Nesse caminho, as reflexões da pesquisa apontaram que o planejamento urbano brasileiro, em seus diferentes períodos, oscilou entre enfoques tecnocráticos e tentativas de incorporação de diretrizes participativas. No período de modernização urbana entre as décadas de 1930 e 1960, prevaleceram planos de embelezamento e projetos voltados à valorização de áreas centrais, com uma abordagem elitista que excluía as populações de baixa renda. Esse modelo foi sendo substituído por uma

concepção mais integradora a partir da década de 1960, mas ainda atrelada à regulação da ocupação do solo e ao planejamento setorializado, sem considerar as contradições estruturais do capitalismo na produção do espaço. Destaca-se, no entanto, que essas concepções foram sufocadas a partir da ditadura militar.

Estas questões começam a ser alteradas a partir da década de 1980, com os debates sobre a Reforma Urbana e a ampliação das discussões sobre direito à cidade, o planejamento urbano passa a incorporar novos paradigmas, culminando na promulgação do Estatuto da Cidade em 2001. Tal marco normativo consolidou princípios de gestão democrática, estabelecendo diretrizes para a elaboração dos Planos Diretores e a criação de instrumentos como as ZEIS, voltados para a inclusão socioespacial da população de baixa renda.

A análise desenvolvida no capítulo apontou que, apesar dessas mudanças institucionais, o planejamento urbano continua sendo influenciado pelos interesses imobiliários e pelas disputas entre diferentes agentes sociais, uma vez que ele é condicionado historicamente pelas relações de classe na qual está inserido. Assim, o território, a cidade, o espaço e o planejamento, conforme discutido, não são concepções neutras, mas sim condicionados a partir da luta de classes do período que se encontram, sendo constantemente reorganizado para atender às demandas do capital e dos trabalhadores que, na sociedade moderna, disputam a hegemonia. Nesse sentido, a produção social do território, abordada na pesquisa, reforça que a distribuição dos equipamentos públicos e a localização das ZEIS não são aleatórias, mas refletem a correlação de forças entre os grupos que disputam o espaço urbano. As ZEIS, nesse contexto, representam uma fissura no domínio do capital sobre a cidade, evidenciando que a luta de classes, mesmo sob um sistema que prioriza a acumulação privada, permite a conquista de espaços regulados que, ainda que limitados, sinalizam a possibilidade de avanços na democratização do solo urbano.

A questão habitacional foi discutida a partir da análise da moradia como um direito historicamente negado às classes trabalhadoras e como mercadoria sob a lógica capitalista. A problematização do déficit habitacional aponta para um cenário no qual o mercado imobiliário acaba por excluir grande parte da população do acesso à habitação adequada. As políticas habitacionais implementadas ao longo do século XX, embora tenham tentado mitigar esse problema, mantiveram-se dentro da lógica de produção do espaço determinada pelo capital, sem romper com as desigualdades estruturais.

A revisão histórica apresentada no capítulo evidenciou que o planejamento urbano no Brasil foi estruturado de forma a atender aos interesses das elites econômicas, consolidando padrões de segregação espacial e valorização fundiária que dificultam a democratização do espaço urbano. Mesmo com avanços normativos, como o Estatuto da Cidade (2001), os desafios para a implementação de políticas inclusivas permanecem, devido à resistência dos setores dominantes e à fragmentação das ações governamentais.

Dessa maneira, o primeiro capítulo contribuiu para a compreensão da problemática central da pesquisa ao demonstrar que, mesmo diante de marcos regulatórios que preveem instrumentos voltados para a inclusão socioespacial, a efetivação desses mecanismos ainda é condicionada pelas dinâmicas do mercado e pelas disputas políticas que atravessam a gestão urbana. Este esforço teórico mostrou-se importante para compreender como a formulação e implementação das ZEIS em Londrina e Maringá considerando que elas refletem a aplicação de diretrizes técnicas, além dos interesses e conflitos que permeiam a produção do espaço urbano nessas cidades.

O segundo capítulo examinou o Plano Diretor Municipal como ferramenta central da política urbana, estabelecendo sua função na organização territorial e no cumprimento da função social da propriedade. A obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes⁷, entre outros critérios, foi consolidada pelo Estatuto da Cidade (2001), o que formalizou sua posição enquanto mecanismo normativo para a regulação do uso e ocupação do solo. No entanto, a análise dos casos de Londrina e Maringá indica que a normatização não é suficiente para garantir a transformação da estrutura fundiária urbana no curto ou médio prazo, uma vez que os interesses do setor imobiliário e as limitações da gestão municipal impõem obstáculos à implementação das diretrizes estabelecidas, o que pode ser visualizado desde seus processos de elaboração e revisão.

A revisão do Plano Diretor de Londrina evidenciou um processo que, apesar de prever participação popular, enfrentou limitações na incorporação efetiva das demandas sociais. A estruturação das macrozonas e a definição de áreas destinadas

⁷ Destaca-se que, no caso do Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006, tornou obrigatória a elaboração de Planos Diretores para todos os 399 municípios, independentemente de sua população. Além disso, o Governo do Paraná condiciona a celebração de convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços à existência de Planos Diretores que observem as diretrizes do Estatuto da Cidade (2001).

à habitação social foram marcadas por disputas com o setor imobiliário, que buscou restringir a aplicação de mecanismos que regulam a valorização do solo. A análise demonstrou que a aplicação da legislação urbanística nos limites do município seguiu um padrão de valorização fundiária que, ao invés de democratizar o acesso à terra urbana, manteve as ZEIS em áreas de menor interesse econômico.

Em Maringá, a reformulação do Plano Diretor seguiu uma trajetória semelhante, em que a definição das macrozonas e a destinação das ZEIS estiveram condicionadas à influência de agentes do mercado imobiliário. A implementação de mecanismos voltados à regulação do solo foi limitada pela resistência dos proprietários de grandes glebas urbanas, que pressionaram por flexibilizações na legislação. Os resultados indicam que, ainda que formalmente previstos, os instrumentos de indução da ocupação urbana encontram dificuldades de aplicação diante da correlação de forças entre setores da economia urbana e a gestão pública.

Por sua vez, a análise comparativa entre Londrina e Maringá revelou que a designação das ZEIS, ainda que prevista nos Planos Diretores Municipais, não assegura por si só a inclusão socioespacial. O estudo evidenciou que a localização dessas áreas segue um padrão de periferação, distanciando a população de baixa renda dos principais centros de emprego e de equipamentos públicos estruturantes. A ausência de mecanismos de fiscalização e de garantias para a implementação das diretrizes dos Planos Diretores reforça a reprodução de padrões de ocupação que favorecem a especulação imobiliária em detrimento da função social da propriedade.

A pesquisa, assim, buscou evidenciar que a efetividade do PDM não está apenas na formulação de diretrizes normativas, mas na capacidade da gestão municipal de articular políticas públicas que assegurem sua aplicação. A precarização dos mecanismos de controle da ocupação do solo e a ausência de fiscalização comprometem a função do PDM como ferramenta de reordenamento urbano. Dessa forma, o estudo corroborou que a inclusão das ZEIS nos PDMs de Londrina e Maringá representa um avanço normativo, mas sua implementação prática continua sendo condicionada pela lógica da valorização fundiária e pela resistência de setores econômicos que controlam a terra urbana.

A relação entre os dois primeiros capítulos demonstra que a estrutura normativa do planejamento urbano não é suficiente para garantir a transformação da organização territorial. O primeiro capítulo expôs como a lógica de segregação e valorização fundiária se consolidou historicamente no Brasil, enquanto o segundo

capítulo demonstrou que, mesmo com a regulamentação dos Planos Diretores e das ZEIS, a ocupação urbana segue um padrão de exclusão. A normatização dos instrumentos de planejamento, ao invés de romper com as desigualdades espaciais, tem servido para formalizar uma estrutura fundiária que mantém as populações de baixa renda afastadas das centralidades e da infraestrutura consolidada.

Dessa maneira, a análise dos Planos Diretores de Londrina e Maringá reforça que a regulação do solo urbano ocorre dentro dos limites impostos pelo próprio modelo de produção do espaço. A destinação das ZEIS para áreas periféricas e a ausência de mecanismos que garantam infraestrutura e serviços nessas regiões evidenciam que a política urbana mantém as mesmas contradições estruturais que foram discutidas no primeiro capítulo. Assim, a transição entre os capítulos demonstra que o planejamento urbano, mesmo quando orientado por diretrizes formais de inclusão, continua submetido às dinâmicas do mercado imobiliário, impossibilitando a efetiva democratização do acesso ao solo urbano e perpetuando a segregação socioespacial.

O terceiro capítulo examinou a aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social nos municípios de Londrina e Maringá, considerando sua regulamentação e os impactos gerados na estrutura urbana. A análise revelou que, apesar da previsão legal das ZEIS como instrumento de inclusão socioespacial, sua implementação nos dois municípios não rompe com as lógicas historicamente excludentes da urbanização brasileira.

O estudo evidenciou que o zoneamento urbano em Londrina e Maringá segue padrões que favorecem a valorização fundiária e a manutenção da segregação territorial. A localização das ZEIS nos dois municípios demonstra uma tendência de destinação dessas áreas para regiões periféricas, distantes das centralidades urbanas e dos principais equipamentos públicos. Em Londrina, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2015 estabeleceu critérios normativos para a definição das ZEIS, mas não garantiu sua efetivação enquanto áreas prioritárias para habitação social. O levantamento das ZEIS no município indicou que a maior parte dessas áreas está situada em regiões de baixa infraestrutura urbana, reforçando as desigualdades espaciais já existentes.

Em Maringá, o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo preveem as ZEIS como parte do planejamento urbano, mas a pesquisa demonstrou que sua implementação se deu majoritariamente por meio da regularização de assentamentos informais, sem estratégias de ampliação da oferta de novas áreas para habitação

social. Mostra-se necessário um planejamento urbano que integre as ZEIS às dinâmicas de crescimento urbano resulta na manutenção das populações de baixa renda em locais afastados das oportunidades de emprego e serviços essenciais.

O estudo também apontou que, em ambos os municípios, há uma lacuna na aplicação de instrumentos de controle da especulação imobiliária, como a obrigação de edificação em terrenos ociosos ou o parcelamento compulsório de grandes glebas urbanas – ainda que o município de Maringá tenha dado início à aplicação do PEUC, notou-se obstáculos nessa aplicação. A não aplicação ou aplicação controversa desses mecanismos favorece a manutenção de vazios urbanos nas áreas centrais, enquanto as ZEIS são empurradas para as periferias, contribuindo para o agravamento das desigualdades espaciais.

Os resultados da pesquisa apontam que, embora as ZEIS sejam reconhecidas como um avanço normativo no campo da política urbana, sua materialização no território ainda reproduz as contradições do planejamento urbano tradicional. A destinação dessas áreas em Londrina e Maringá reflete um descompasso na execução das políticas de habitação social, além da persistência de um modelo de urbanização que prioriza a valorização da terra em detrimento da inclusão socioespacial. Assim, a análise do capítulo reafirma que a efetividade das ZEIS não depende apenas de sua previsão legal, mas da adoção de políticas urbanas que rompam com a lógica segregacionista e garantam a distribuição equitativa dos equipamentos públicos e da infraestrutura urbana.

O quarto capítulo apresentou a análise da localização das ZEIS em Londrina e Maringá em relação à distribuição dos equipamentos urbanos essenciais, organizados nos eixos de educação, saúde e lazer. A abordagem metodológica adotada baseou-se na delimitação de raios de abrangência, permitindo verificar a acessibilidade dos moradores das ZEIS a serviços públicos fundamentais. A espacialização dos dados revelou padrões desiguais de distribuição desses equipamentos, corroborando com o que foi levantado nos capítulos anteriores.

No eixo da educação, a análise da presença de instituições de ensino infantil, fundamental, médio e superior em Londrina e Maringá evidenciou disparidades na acessibilidade a esses serviços. No ensino infantil, observou-se que apenas algumas ZEIS de Londrina, como a da região sul e oeste, possuem instituições dentro do raio de 450 metros, garantindo um deslocamento reduzido para crianças e responsáveis. No entanto, em áreas como a ZEIS da região norte, a escola mais próxima está a

cerca de 950 metros, resultando em deslocamentos que ultrapassam os limites definidos para acessibilidade ideal (Mapa 6). Em Maringá, apenas a ZEIS 1 possui uma instituição infantil dentro de seu território, enquanto nas demais áreas analisadas as distâncias extrapolam o raio estabelecido, impondo trajetos de até 20 minutos a pé (Mapa 7).

No caso do ensino fundamental e médio, a oferta de escolas dentro do raio de 800 metros também apresentou desigualdades significativas. Em Londrina, apenas algumas ZEIS das regiões sul e leste contam com escolas dentro do limite estabelecido (Mapa 8). Já em Maringá, nenhuma das ZEIS possui escolas de ensino fundamental ou médio dentro do raio delimitado (Mapa 9), o que demonstra um acesso ainda mais restrito a essa infraestrutura educacional.

A acessibilidade ao ensino superior foi ainda mais limitada. Em Londrina, apenas a ZEIS da zona oeste encontra-se próxima à Universidade Estadual de Londrina (UEL), embora o trajeto até a instituição ainda exija deslocamentos prolongados (Mapa 10). Em Maringá, a situação é semelhante, com todas as ZEIS analisadas localizadas fora do raio de 1.500 metros das universidades (Mapa 11), indicando uma segregação educacional que afeta diretamente as oportunidades de qualificação da população residente nas ZEIS. No entanto, é necessário ponderar que a presença de universidades não segue a mesma lógica de distribuição espacial que as etapas de ensino básico, cuja oferta deve ser garantida pelo Estado em todos os municípios. O ensino superior envolve uma estrutura complexa, que demanda elevados investimentos e tende a se concentrar em centros urbanos maiores, onde há demanda suficiente para justificar sua manutenção. Assim, reforça-se que a ausência de universidades no entorno imediato das ZEIS não representa necessariamente um déficit urbano da mesma natureza que ocorre com a oferta de escolas e creches, mas reflete a estruturação do ensino superior no país.

No eixo da saúde, a análise das Unidades Básicas de Saúde e hospitais também apontou limitações no acesso da população das ZEIS a esses serviços essenciais. Em Londrina, a zona norte foi identificada como a região mais desfavorecida, sem UBS dentro do raio de 1.500 metros, obrigando os moradores a percorrer distâncias superiores a 2,5 km para acessar atendimento básico (Mapa 12). Em Maringá, todas as ZEIS encontram-se dentro do raio estabelecido para UBS e postos de saúde, garantindo maior cobertura territorial desses equipamentos (Mapa 13).

A acessibilidade a hospitais revelou padrões ainda mais excludentes. Em Londrina, apenas a ZEIS da zona leste está próxima a um hospital, enquanto as demais áreas analisadas estão distantes desse tipo de equipamento (Mapa 14). Em Maringá, as ZEIS 1 e 4 contam com hospitais dentro do raio de 2.500 metros, enquanto as ZEIS 2 e 3 não possuem hospitais próximos, reforçando disparidades na distribuição desse serviço (Mapa 15).

No eixo do lazer, a distribuição de praças, parques e centros esportivos demonstrou um cenário de escassez desses equipamentos nas ZEIS analisadas. Em Londrina, a oferta de praças é irregular, com algumas ZEIS inseridas dentro do raio de 600 metros, mas com áreas sem infraestrutura adequada para uso público (Mapa 16). Em Maringá, não há dados georreferenciados formais sobre praças, dificultando a análise precisa de sua disponibilidade (Mapa 17).

A acessibilidade a parques foi ainda mais restrita. Em Londrina, nenhuma ZEIS possui um parque dentro do raio de 1.000 metros, evidenciando a falta de espaços públicos de lazer próximo a essas áreas (Mapa 18). Em Maringá, algumas ZEIS possuem áreas verdes próximas, mas estas não são necessariamente equipadas para lazer, como o caso do Recanto Borba Gato, que está fechado desde 2006 (Mapa 19).

A oferta de centros esportivos também apresentou contrastes entre os municípios. Em Londrina, nenhuma ZEIS está situada dentro do raio de 2.000 metros de um centro esportivo (Mapa 20), ao passo que, em Maringá, todas as ZEIS analisadas contam com ao menos um equipamento desse tipo próximo (Mapa 21). Esse padrão reforça a concentração desigual de infraestruturas voltadas ao lazer e ao esporte entre as cidades.

Por fim, a acessibilidade a equipamentos culturais, como bibliotecas, centros comunitários, museus e teatros, demonstrou uma clara tendência de concentração nas áreas centrais dos municípios. Em nenhuma ZEIS de Londrina ou Maringá há bibliotecas dentro do raio estabelecido de 1.400 metros (Figuras 22 e 23). Os centros comunitários, por outro lado, apresentam uma cobertura melhor em Londrina, enquanto em Maringá algumas ZEIS permanecem sem esse tipo de infraestrutura (Figuras 24 e 25). No caso dos grandes equipamentos culturais, como museus e teatros, as ZEIS norte e sul de Londrina e a ZEIS 2 de Maringá encontram-se fora do raio de 5.000 metros, dificultando o acesso da população a essas infraestruturas culturais (Figuras 26 e 27).

A análise sobre os raios de abrangência constatou que, em ambos os

municípios, a distribuição dos equipamentos públicos essenciais segue padrões espaciais que reforçam as desigualdades preexistentes, com concentração desses serviços nas áreas mais valorizadas e marginalização das ZEIS. A pesquisa evidenciou que a simples designação dessas zonas como áreas prioritárias para habitação social não garante sua efetiva integração ao tecido urbano, sendo necessária uma política de infraestrutura que contemple a equidade no acesso aos serviços urbanos

A análise detalhada dos raios de abrangência em Londrina e Maringá revela desafios significativos na promoção da equidade socioespacial por meio das ZEIS. Embora essas áreas tenham sido concebidas como instrumentos de planejamento urbano para mitigar desigualdades, os resultados apontam para lacunas na oferta de equipamentos urbanos essenciais, especialmente em regiões periféricas. A centralização de serviços e infraestruturas nas áreas mais consolidadas das cidades perpetua desigualdades no acesso à educação, saúde e lazer, impactando negativamente a qualidade de vida das populações residentes nas ZEIS.

Neste sentido, a presente investigação permitiu compreender que as Zonas Especiais de Interesse Social, apesar de sua previsão legal como instrumento de inclusão socioespacial, não têm garantido a efetiva democratização do espaço e dos serviços urbano em Londrina e Maringá. A pesquisa demonstrou que a localização das ZEIS nos dois municípios segue uma lógica de periferização, distanciando a população de baixa renda dos principais serviços e oportunidades urbanas. Ainda que seja de extrema importância a inclusão de sujeitos marginalizados na cidade formal partir dessa pública, existe um padrão de segregação que se repete na distribuição dos equipamentos públicos fundamentais para a vida na cidade, como escolas, unidades de saúde e espaços de lazer, que se concentram principalmente áreas de maior valorização fundiária e em distância consideráveis da ZEIS, reforçando desigualdades preexistentes no tecido urbano.

A espacialização dos dados revelou que, em Londrina, a maior parte das ZEIS encontra-se em áreas com baixa infraestrutura e sem acesso adequado a serviços básicos. Em Maringá, a implementação das ZEIS ocorreu, em grande parte, por meio da regularização de assentamentos informais, sem estratégias para inserção dessas áreas no planejamento urbano de forma equitativa. A ausência de mecanismos efetivos de controle da especulação imobiliária contribui para a manutenção desse cenário, uma vez que permite que grandes glebas urbanas permaneçam vazias em

regiões centrais, enquanto a população de baixa renda é deslocada para as periferias.

Desse modo, acredita-se que a pesquisa demonstrou que a mera designação de ZEIS nos Planos Diretores não é suficiente para garantir inclusão urbana. A efetividade desse instrumento depende da implementação de políticas estruturais que assegurem a provisão de infraestrutura adequada e serviços urbanos de qualidade. A análise evidenciou que a localização das ZEIS, sem planejamento adequado de equipamentos públicos, apenas formaliza a segregação socioespacial, ao invés de combatê-la.

A pesquisa reforçou a necessidade de repensar os mecanismos de planejamento urbano, considerando tanto a regulação do uso do solo, quanto a articulação entre planejamento e gestão territorial. A implementação das ZEIS deve ser acompanhada de estratégias que garantam sua integração ao tecido urbano consolidado, evitando a perpetuação de padrões históricos de exclusão.

Dessa forma, a investigação aponta que a equidade no acesso aos serviços urbanos não pode ser alcançada apenas por meio da normatização das ZEIS, mas exige investimentos contínuos na ampliação e redistribuição da infraestrutura urbana. A superação das desigualdades espaciais requer um planejamento que priorize a função social da propriedade e que rompa com a lógica de valorização fundiária como principal diretriz da produção do espaço urbano.

A pesquisa coloca em evidência que a segregação territorial não é apenas um reflexo espontâneo da urbanização, mas um processo resultante da estrutura econômica e das relações de poder que condiciona a formação das cidades. A análise das ZEIS de Londrina e Maringá demonstrou que a inclusão socioespacial não pode ser dissociada da redistribuição da infraestrutura urbana e da formulação de políticas que garantam acesso universal aos serviços essenciais. Assim, reafirma-se que a efetividade das ZEIS não pode ser medida apenas por sua delimitação geográfica, mas pela capacidade de promover acesso à cidade e reverter a lógica excludente da urbanização brasileira.

As disparidades identificadas entre as duas cidades destacam a necessidade de políticas públicas mais efetivas e adaptadas às realidades locais. Em Londrina, a ausência de parques e centros esportivos próximos às ZEIS contrasta com a maior disponibilidade desses equipamentos em Maringá, embora ainda haja limitações. No entanto, ambas as cidades enfrentam desafios semelhantes no que diz respeito à distribuição de equipamentos culturais, de lazer e saúde, como hospitais, que

permanecem concentrados nas áreas centrais.

Por fim, é fundamental que os gestores públicos incorporem no planejamento urbano, a perspectiva de ampliação e descentralização de infraestruturas essenciais. Assim, investimentos em espaços públicos de qualidade, como parques lineares, centros esportivos e equipamentos culturais, além de Hospitais, Unidades Básicas de Saúde, creches e escolas podem contribuir para a integração das ZEIS à dinâmica urbana mais ampla, promovendo maior inclusão social. Além disso, a revisão dos instrumentos de ordenamento territorial deve considerar as demandas específicas das populações residentes nas ZEIS, garantindo que essas áreas não permaneçam à margem do desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, 25 (2): 239-254, mai/ago/2013.

ANTONELLO, I. T.; Veiga, Léia Aparecida; BERTINI, I. T. Ordenamento do território urbano atrelado a política habitacional segregacionista em Londrina/PR. **GEO UERJ** (2007), v. 50, p. 1-27, 2023.

ANTONELLO, Ideni Terezinha; VEIGA, Léia Aparecida; BERTINI, Isabelle Teixeira. Territórios vulneráveis e de resistência na luta por uma habitação digna em Londrina/PR. **Revista Territorial**, Goiás – GO, Edição Especial – GIPAP, 2024, p. 76-103.

BARBOSA, Tulio; DE AZEVEDO, José Roberto Nunes. O novo norte paranaense: as transformações do espaço sob a tutela da ética aquisitiva. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 17, n. 2, p. 26-38, 2013.

BOEIRA, Jurandir Guatassara. **O planejamento urbano na produção da cidade de Maringá: alcarces e limites**, 2005.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRAJATO, Dânia. Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Anais Encontro Nacional da ANPUR**, XVII ENANPUR, São Paulo, v. 17, mai/2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1907/1886>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

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.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p.

BRINDLEY, Tim et al. **Remaking Planning: The Politics of Urban Change**. Oxfordshire: Routledge, 2005.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade**. São Paulo: Editora 34. 2003.

CARDOSO, César S.; FAGOLIN, Sofia Egoroff. A cidade que todos nós queremos. **Revista Cesumar–Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**, v. 11, n. 1, p. 205-210, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos Sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 336 p.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947-1972**. São Paulo: Edusp, 2005.

FERRARI, Célson. **Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo: Pioneira, 1977.

FREITAS, Caroline Farias; SILVA, Beatriz Fleury e; VERNICE, Rilton Robson Lima. Reflexos do Estado patrimonialista na produção do espaço urbano em Maringá-PR: empreendimentos em Zonas Especiais de Interesse Social entre 2005 e 2012. *In: Anais do Iv Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social [...]*, 2022, Londrina, 2022. p. 1-14.

GONZALEZ, Fernando. **A estruturação urbana e a participação da comunidade: a unidade de vizinhança, o bairro, a cidade e a evolução sócio-cultural do cidadão**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992

HARVEY, David. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Trad: João Alexandre Peschanski. – São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **Os Limites do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HUERTAS, Carlos. **Planificar para governar: el metodo PES – Entrevista com Carlos Matus**. 1 ed. San Justo: Universidad Nacional de la Matanza, 2006, 144 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, 187 p.

IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. **Relatório 2: Diagnóstico e Proposições – Uso e Ocupação do Solo**. Londrina, 2022, 667 p. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-relatorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023.

IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. **Relatório da Leitura Comunitária: Capítulo 1 – Plano Diretor Participativo do Município de Londrina - PDPML – Plano Adulto** (Dados sobre a participação, Perfil dos participantes e Resultados). Londrina, 2008, 127 p. Disponível em: https://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/plano_diretor_participativo1/capitulo1_adultoparticipativo.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

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.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

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.

MARQUES DA COSTA, E.; ANTONELLO, I. T. Urban Planning and Residential Segregation in Brazil- The Failure of the Special Zone of Social Interest - Instrument in Londrina City (PR). **Sustainability.**, v.13, p.13285 - 13304, 2021.

MORETTI, Ricardo de Sousa. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1997.

NYGAARD, P. D. **Planos diretores de cidades: Discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2005.

OLIVEIRA, Edilson Luís. Ambiente construído: considerações a partir da obra “Os limites do capital”. In: ANTONELLO, I. T.; MOURA, J. D. P.; VENDRAME, P. R. S. (Organizadores). **Interfaces socioespaciais e geoambientais**. Interfaces socioespaciales y geoambientales. Londrina: PPGEU/UEL, 2021, v.1. p. 28 – 54, 2021.

OLIVEIRA, Fernando Fayet de. **Habitação de Interesse Social em Londrina/PR**. 2014. 65 f. Trabalho Final de Graduação (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro Universitário Filadélfia – UNIFIL, Londrina, PR, 2014.

PASQUOTTO, Geise Brizotti. **Parâmetros para o desenvolvimento sustentável nas políticas públicas dos programas de habitação social**. Relatório de pesquisa (Pós-doutorado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, 2024. 142 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Produto 5 - Revisão 1. Caderno do Diagnóstico Habitacional. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2010.

PRINZ, Dieter. **Planificación y configuración urbana**. México: Ediciones G. Gili, 1986.

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.

REGO, Renato Leão. O desenho urbano de Maringá e a idéia de cidade-jardim. **Acta Scientiarum**, v. 23, n. 6, p. 1569-1577, 2001.

ROLNIK, Raquel (Coord.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. LabCidade. FAU/USP. 2014

ROLNIK, Raquel; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *In*: **Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana**, 2014.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. “O desenvolvimento da habitação social no Brasil”. **Ciência e Natura**: Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, v. 36 n. 2 mai/ago. 2014, p. 201–213.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, 2011

SILVA, B. F. Urbanismo Imobiliário em Ação. *In*: PLURIS. Contrastes contradições complexidades. desafios urbanos no século XXI, 2016, Maceió. **PLURIS**. Contrastes contradições complexidades. desafios urbanos no século XXI. Maceió: Viva, 2016. v. único. p. 518-519.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana**: ausências e

demandas na regulação do uso e ocupação do solo. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 297, 2014.

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

VIEIRA, Carlos Eduardo; SALCEDO, Rosío Fernández Baca; PASQUOTTO, Geise Brizotti. Os equipamentos públicos no Residencial Cachoeirinha em Botucatu. SP. *In: II Latin American Symposium City, Architecture and Sustainability*, 2024, Várzea Grande. **Anais do II Latin American Symposium City, Architecture and Sustainability**. Tupã: ANAP/UNIVAG, 2024. v. II. p. 354-370.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, p. 169 - 243. 1999.