



# DAS NARRATIVAS DO PLANEJAMENTO À EFETIVA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO: UMA ANÁLISE DA CONFORMAÇÃO DO JARDIM ALVORADA NO MUNICÍPIO DE CASTRO/PR

**Bianca Paola Comin**

Universidade Federal do Rio de Janeiro | bianca.comin@fau.ufrj.br

**Gabriela da Silva Olympio**

Universidade Estadual de Ponta Grossa | 240401000009@uepg.br

---

## Sessão Temática 01: Produção do Espaço Urbano e Regional

---

**Resumo:** A efetividade da aplicação dos Planos Diretores Municipais como instrumentos de política urbana é assunto recorrente, dado o hiato que se costuma estabelecer entre o discurso e a prática. O conteúdo deste trabalho aborda, por meio de uma tessitura teórica entre as discussões de Lobato (1989), Lefêbvre (2001) e Rolnik (2015), assuntos relacionados à disputa dos diversos agentes sobre o território urbano e aos meios que encontram para isso, e relaciona a ausência do Estado como motor propulsor da atuação dos agentes imobiliários sobre o território. Para isso, analisa o histórico da presença das ZEIS nos Planos Diretores do Município de Castro/PR, destacando três pontos principais, quais sejam: i) a inconstância das ações de planejamento urbano voltadas às classes populares; ii) a volatilidade do interesse público ante as forças do capital sobre o espaço urbano e iii) a real efetividade dos instrumentos de planejamento urbano diante das decisões dos diversos agentes do espaço. A análise do caso do Jardim Alvorada, no município de Castro/PR, reforça essas três prerrogativas, contribuindo para a formação de uma cidade desigual e de uma ocupação segregada do território urbano.

**Palavras-chave:** Cidade desigual; Gestão Urbana Mercadológica; Planejamento Urbano; Plano Diretor; Habitação de Interesse Social.

## FROM PLANNING NARRATIVES TO EFFECTIVE SPACE OCCUPATION: AN ANALYSIS OF JARDIM ALVORADA, IN CASTRO/PR

**Abstract:** *The effectiveness of the application of Municipal Master Plans as instruments of urban policy is a recurring topic, given the gap that is often established between discourse and practice. The content of this work addresses, through a theoretical framework based on the discussions of Lobato (1989), Lefèbvre (2001), and Rolnik (2015), topics related to the dispute among various agents over urban territory and the means they find to achieve this, and links the absence of the State as a driving force for the actions of real estate agents on the territory. To do this, it analyzes the history of the presence of ZEIS (Special Zones of Social Interest) in the Master Plans of the Municipality of Castro/PR, highlighting three main points: i) the inconsistency of urban planning actions aimed at the popular classes; ii) the volatility of the public interest in the face of the forces of capital over urban space; and iii) the real effectiveness of urban planning instruments in the face of the decisions of various space agents. The analysis of the case of Jardim Alvorada in the municipality of Castro/PR reinforces these three prerogatives, contributing to the formation of an unequal city and a segregated occupation of urban territory.*

**Keywords:** *Unequal city; Market-driven Urban Management; Urban Planning; Master Plan; Social Housing.*

---

## DE LAS NARRATIVAS DE PLANIFICACIÓN A LA EFECTIVA OCUPACIÓN DEL ESPACIO: UN ANÁLISIS DE LA CONFORMACIÓN DEL JARDÍN ALVORADA EN EL MUNICIPIO DE CASTRO/PR

**Resumen:** *La efectividad de la aplicación de los Planes Directores Municipales como instrumentos de política urbana es un tema recurrente, dado el hiato que se suele establecer entre el discurso y la práctica. El contenido de este trabajo aborda, a través de una estructura teórica entre las discusiones de Lobato (1989), Lefèbvre (2001) y Rolnik (2015), temas relacionados con la disputa de los diversos agentes sobre el territorio urbano y los medios que encuentran para ello, y relaciona la ausencia del Estado como motor impulsor de la actuación de los agentes inmobiliarios sobre el territorio. Para ello, analiza la historia de la presencia de las ZEIS (Zonas de Especial Interés Social) en los Planes Directores del municipio de Castro/PR, destacando tres puntos principales: i) la inconsistencia de las acciones de planificación urbana dirigidas a las clases populares; ii) la volatilidad del interés público ante las fuerzas del capital sobre el espacio urbano y iii) la verdadera efectividad de los instrumentos de planificación urbana ante las decisiones de los diversos agentes del espacio. El análisis del caso de Jardín Alvorada, en el municipio de Castro/PR, refuerza estas tres prerrogativas, contribuyendo a la formación de una ciudad desigual y a una ocupación segregada del territorio urbano.*

**Palabras clave:** *Ciudad desigual; Gestión de Marketing Urbano; Planificación Urbana; Plan maestro; Vivienda de Interés Social.*

*[...] é inútil determinar se Zenóbia deve ser classificada entre as cidades felizes ou infelizes. Não faz sentido dividir a cidade nessas duas categorias, mas em outras duas: aquelas que continuam ao longo dos anos e das mutações a dar forma aos desejos e aquelas em que os desejos conseguem cancelar a cidade ou são por esta cancelados.*

*Ítalo Calvino*

## INTRODUÇÃO

Embora a poética e o apelo imaginativo façam parte do cerne da narrativa de “As Cidades Invisíveis” de Calvino (1990), a condição metafórica de sua escrita permite traçar paralelos entre as reflexões e descrições relatadas pelo personagem Marco Polo e as características das cidades contemporâneas. Ao descrever Zenóbia, o extrato da epígrafe coloca-nos diante da sinergia necessária entre dois pontos: os desejos e a sua materialização enquanto forma. Assim, para o autor, se a cidade possui uma conformação tal que, ao longo da sua existência, seja uma resposta aos desejos, esta é uma cidade feliz; do contrário, se a cidade não é capaz de traduzir tais desejos em forma, ela acabada por não mais existir enquanto tal.

Essa associação parece-nos evidente em termos de materialização da urbe. Os desejos – representantes de necessidades e intenções – tornam-se reais quando se corporificam, e ao fazê-lo, dão concretude ao que antes era intangível. Assim, a dimensão física da cidade torna-se uma resposta aos imperativos e aos desejos que sobre ela se estabelecem.

Contudo, há uma questão aqui que merece atenção: ainda que a cidade pretenda existir enquanto construção coletiva, a produção do espaço urbano é, em si mesma, desigual<sup>1</sup>. Ademais, o controle sobre o espaço e os próprios desejos que se pretende concretizar sobre ele não são homogêneos nem em termos de intenção e nem em possibilidade de materialização. Sendo assim, ao pensar que a cidade pode ou não dar forma aos desejos, a pergunta que se coloca é: aos desejos de quais agentes a cidade responde?

Assim, na tentativa de melhor compreender os processos de produção da cidade, este artigo pretende contrapor o que aqui denominamos de “narrativas do planejamento” à “ocupação efetiva” que se observa no tecido urbano: a partir da análise das propostas de zoneamento de três Planos Diretores (2006, 2011 e 2017) para a cidade de Castro/PR, intenta-se observar as alterações nas diretrizes e no destino das áreas da cidade direcionadas à finalidade de habitação de interesse social, com especial atenção ao caso do Jardim Alvorada. Essa questão levanta diversas discussões, dentre elas, centramo-nos em três principais: **i) a inconstância das ações de planejamento urbano voltadas às classes populares; ii) a volatilidade do interesse público ante as forças do capital sobre o espaço urbano e iii) a real efetividade dos instrumentos de planejamento urbano diante das decisões dos diversos agentes do espaço.** A partir da articulação entre esses três pontos, pretende-se tecer um panorama sobre o caminhar das diretrizes de planejamento das zonas especiais de interesse social (ZEIS) para a cidade de Castro, identificar conflitos e, assim, orientar ações futuras voltadas à efetivação das políticas de habitação social do município, apontando as intenções e reconhecendo os agentes envolvidos nesse processo.

## O LUGAR DE CONSUMO E O CONSUMO DO LUGAR

A cidade, espaço que reproduz a lógica do sistema capitalista, se assenta em um debate que contrapõe o entendimento da terra enquanto mercadoria à função social da propriedade. Essa questão permeia, inclusive, os conceitos marxistas de *valor de uso* e *valor de troca* e encontra aporte em autores como Corrêa (1989), Lefèbvre (2001) e Rolnik (2015). Articulando ideias-chave desses três autores, acredita-se ser possível contribuir para o debate e para o corpo teórico que sustenta o caso que é objeto de estudo deste trabalho.

Ao se debruçar sobre o traçado da lógica que sustenta os interesses dos proprietários fundiários, Corrêa (1989) descreve as estratégias por eles utilizadas para promover a valorização do preço da terra. Uma delas trata, especificamente, do deslocamento do status de áreas rurais para urbanas em zonas limítrofes do tecido urbano, o qual ocorre a partir de uma espécie de pacto entre o interesse público e o privado. O autor destaca que, ao dotar um terreno de infraestrutura – esta fornecida por meios públicos, oriunda de pressões que se exercem sobre o Poder Público Municipal<sup>2</sup> –, a área recebe uma valorização quase que instantânea do seu *valor de troca*, o que potencializa a capitalização do espaço e o entendimento da terra enquanto mercadoria lucrativa. Sendo assim, os terrenos localizados na periferia do espaço urbano constituem-se como um bolsão de rentabilidade pelo seu potencial de incorporar *valor de troca*; trata-se de uma forma de consumo do lugar.

Essa pontuação de Corrêa (1989) abre margem para dois pontos de análise, especialmente. O primeiro deles diz respeito ao caráter singular da terra de gerar lucro privado por meio de investimentos públicos. Essa peculiaridade corrobora para um intenso inchamento do mercado de terras devido à alta valorização ante a baixa necessidade de investimentos por parte dos proprietários. Sobre isso, as reflexões de Rolnik (2015) encontram as de Corrêa (1989) quando ponderam sobre os loteamentos populares localizados nas zonas periféricas da cidade e os gastos públicos necessários ao fornecimento de infraestrutura a essas áreas, afastadas do centro. Corrêa (1989, p. 17) afirma que “isto gera nova valorização fundiária, atingindo inclusive os terrenos reservados pelos antigos proprietários fundiários, muitos deles intencionalmente situados entre os loteamentos e o espaço urbano contínuo”. Vê-se a atuação de uma lógica de mercado que favorece os interesses privados sob a despesa pública.

Ademais, outra questão que se desdobra aqui é o fato de que essas áreas, distantes da centralidade urbana, acabam sendo, no geral<sup>3</sup>, adquiridas (ou destinadas pelo Poder Público) pelas populações de baixa renda. Isso ocorre porque, dotadas de “infraestrutura mínima” (Corrêa, 1989), desprovidas de amenidades e afastadas do centro, essas terras são vendidas a preços mais baixos. Essa situação corrobora para a criação de um hiato geográfico e social já que, ao se distanciarem fisicamente do centro, essas populações distanciam-se dele também socialmente: criam-se áreas estigmatizadas, ultradensificadas (Rolnik, 2015), formadas por cidadãos imperfeitos (pela sua dificuldade de acesso à cidade e ao direito a ela)

e consumidores mais-que-perfeitos (pela sua facilidade de se configurarem como potenciais compradores) (Santos, 1990 apud Balbim e Santiago, 2023) – eis os lugares de consumo.

Contudo, é interessante ressaltar que esse tipo de atuação e ocupação do espaço apenas se efetiva porque encontra amparo no modelo de planejamento urbano mercantil aplicado pelas gestões municipais – e este é o segundo ponto que se explora sobre a supracitada argumentação de Corrêa (1989). Ao atender aos reclames dos proprietários de terras e ceder aos interesses privados, o Estado não apenas fornece a infraestrutura que valoriza os terrenos periféricos como também atua como agente indutor da segregação urbana. Isso ocorre porque o Poder Público permite, em termos de legislação, que tais áreas sejam efetivamente ocupadas segundo parâmetros urbanísticos específicos, elaborados pela gestão municipal – parâmetros estes que, muitas vezes, não se opõem à lógica de maximização dos lucros praticada pelos proprietários. Em contrapartida, ao se sujeitar aos imperativos do mercado, o Poder Público deixa de atuar em prol da coletividade e de uma ocupação menos desigual do espaço.

Nesse aspecto, vê-se que os instrumentos e os órgãos de planejamento urbano, concebidos para serem ferramentas de “fazer social”, convertem-se em dispositivos de “fazer mercantil”, e distanciam-se da promoção do direito à cidade (Lefèbvre, 2001). Rolnik (2015, p. 186), discorre com propriedade sobre essa questão quando ressalta que

Em tese, o planejamento urbano e a regulação urbanística dele decorrente deveriam operar como uma espécie de molde para a cidade ideal ou desejada. Todavia, completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua “invasão” pelos pobres.

Assim, tem-se que o planejar urbano, ao voltar sua face para as demandas das classes superiores, vira as costas à justiça social, ao direito à moradia e à função social da propriedade. Esse tipo de conduta, adotada por gestões urbanas mercantis, impede a realização do que Lefèbvre (2001, p. 138) define como sendo a “sociedade urbana”, já que, para o autor,

A realização da sociedade urbana exige um planejamento orientado para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável.

O autor deixa claro que, independentemente da existência das ferramentas de planejamento e de estudos técnicos sobre a cidade, é necessário que o Poder Público esteja verdadeiramente comprometido com a questão, social e politicamente; do contrário, o planejamento urbano servirá apenas aos interesses do capital e de sua reprodução. Assim, os pontos i), ii) e iii), elencados como pontos-chave para a tessitura teórica e para as análises

deste trabalho, ganham corpo neste ponto da discussão, sobre os quais, com base nos argumentos apresentados pelo diálogo teórico, discorre-se:

- i. **A inconstância das ações de planejamento urbano voltadas às classes populares:** se interessa ao capital a comercialização das terras urbanas, as classes populares acabam sendo apenas mais um dos seus nichos de mercado, no princípio dos cidadãos imperfeitos consumidores mais-que-perfeitos (Santos, 1990 apud Balbim e Santiago, 2023). E, se isso ocorre, a construção de uma cidade justa e igualitária – ou mesmo da sociedade urbana (Lefèbvre, 2001) se vê cada vez mais distante de se realizar. Se as ações de planejamento voltadas às classes populares não encontram perenidade em planos a longo prazo, a possibilidade destas de se esvaírem diante de outras ações mais interessantes à reprodução do capital é grande. Outrossim, se os planos diretores municipais, importantes instrumentos de planejamento, se configurarem apenas como “planos de gaveta”, as ações de planejamento voltadas às classes populares estarão sempre sujeitas a alterações e a perdas, uma vez que representam o elo mais enfraquecido dessa corrente.
- ii. **A volatilidade do interesse público ante as forças do capital sobre o espaço urbano:** o posicionamento do agente público e do seu grau de compromisso para com a cidade são determinantes na criação de diretrizes consistentes de planejamento voltadas às classes populares. Isso porque, do contrário, a voz da coletividade, representada pelo Estado, tende a ser calada pela sinfonia dos agentes do mercado financeiro, os quais orquestram a ocupação do espaço pelo viés da lucratividade e da valorização da terra urbana segundo seu *valor de troca* – a função social da propriedade e a função social do Poder Público encolhem-se.
- iii. **A real efetividade dos instrumentos de planejamento urbano diante das decisões dos diversos agentes do espaço:** entende-se que os dois pontos anteriores culminam neste, onde questiona-se a aplicabilidade dos instrumentos de planejamento, mais particularmente naquilo que tange aos planos diretores municipais. Acredita-se que se não houver um esforço intencionado por parte do Estado em fazer valer o conteúdo escrito desses documentos, o que haverá é apenas um esforço técnico para construir diretrizes sem nenhuma aplicabilidade. O que se pretende dizer com isso é que a inanição da presença do Poder Público nas decisões sobre a cidade e a sua sucumbência aos interesses do capital sobre as terras urbanas acaba por tornar os planos diretores (participativos) ferramentas meramente formais. E, sendo meramente formais, são, por sua vez, pouco tangíveis, e, menos ainda, creditáveis.

Com o intuito de contrapor o discurso sustentado pelos instrumentos de planejamento urbano, que aqui denominamos como “narrativas do planejamento”, à efetiva ocupação do espaço, esta discussão segue discorrendo sobre o instrumento “Plano Diretor Municipal” e sua aplicação na construção da sociedade urbana, de Lefèbvre (2001). Para isso, faz-se uma

retomada do papel das ZEIS como ferramenta de promoção da cidade democrática e justa e da função social da cidade e da propriedade.

## **O PLANO DIRETOR E AS ZEIS COMO MEIOS PARA A SOCIEDADE URBANA**

A Constituição Federal de 1988 (CF88), no capítulo “Da Política Urbana”, nos artigos 182 e 183, trata da Política de Desenvolvimento Urbano, e “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988). O texto constitucional estabelece que a “Política Urbana” deverá ser executada pelo Poder Público Municipal através do instrumento básico do Plano Diretor, e acrescenta que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988). Desta maneira, a lei afirma o protagonismo do Poder Público Municipal na gestão de políticas de desenvolvimento e de expansão urbana, estabelecendo o Plano Diretor como seu principal instrumento, o qual ressalta a função social da propriedade urbana.

O capítulo direcionado a este tema na CF88 certamente representa um marco jurídico na Política de Desenvolvimento Urbano, e é fruto de uma luta multissetorial e de abrangência nacional (Brasil. Estatuto da Cidade, 2002). Todavia, somente depois de anos foi estabelecida uma lei federal que regulamentasse de forma mais específica os artigos 182 e 183 da CF88. Então, em 10 de julho de 2001 é homologada a Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamento que no seu artigo 1º, parágrafo único, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos bem como equilíbrio ambiental”. Reforça também o protagonismo do Poder Público Municipal na gestão da Política Urbana, abrangendo as exigências de elaboração deste instrumento para vários municípios brasileiros que se enquadram nos critérios estabelecidos no Art. 41 da referida lei, e define mais detalhadamente a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada a todos os cidadãos.

A homologação do Estatuto da Cidade simboliza um grande avanço na constituição do direito democrático à cidade, consolidando-se como o principal instrumento de gestão, planejamento e ordenamento territorial na esfera municipal. Sobre isso, corrobora Santos Junior et. al. (2011, p. 14):

Além da promoção do Plano Diretor, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade fortaleceram a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, objetivando a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras, por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental.

Neste contexto, um dos principais instrumentos do Estatuto da Cidade que visam garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todas as camadas sociais, é a instituição das Zonas

Especiais e de Interesse Social (ZEIS), conforme discorre o inciso V, do artigo 42-A. Quanto ao objetivo principal da instituição das ZEIS seria de “incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina – favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e habitações coletivas (cortiços) – à cidade legal” (Brasil. Estatuto da Cidade, 2002).

É válido pontuar que, conforme orienta o Guia de Implementação pelos Municípios e Cidadãos proposto pelo Estatuto da Cidade, há diferentes classificações e formas de uso e ocupação das ZEIS possíveis de serem utilizadas pelos municípios em seus Planos Diretores. A primeira diz respeito aos terrenos públicos ou privados já ocupados de maneira irregular, pela população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, em que haja um interesse de promover a urbanização e regularização dominial da posse da terra. A segunda forma trata de loteamentos irregulares, onde haja interesse do Poder Público em promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação de infraestrutura urbana ou de equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental. A terceira modalidade trazida no guia diz respeito aos terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, necessários para se implementar programas de interesse social. Outra espécie de ZEIS indicada aplica-se às áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (“cortiços”), onde haja interesse do Poder Público em promover programas habitacionais de interesse social.

Isto posto, reitera-se o ponto de que a legislação federal confirma e dá aval aos Planos Diretores para atuarem enquanto instrumentos de planejamento urbano. Contudo, há que se ponderar sobre a sua real efetividade no sentido de que as ações propostas nesses documentos deixem de se estabelecer apenas como discurso e passem a se sustentar de maneira prática. Ainda que, em tese, sejam instrumentos técnicos resguardados por um aparato jurídico, sua aplicação encontra os entraves do capital imobiliário e acaba por ricochetear nas classes populares. Conforme mencionado, se não existir esforço e comprometimento por parte do Poder Público, os Planos Diretores figuram-se como mera formalidade, não apenas entregando o tecido urbano à revelia do capital, como também resignando-se diante da ocupação desigual do espaço promovida pelos agentes imobiliários.

Para dar continuidade a análise, a seção seguinte trata do caso específico da cidade de Castro/PR. Pretende-se tecer uma análise da presença das ZEIS nos Planos Diretores do município, traçando um paralelo entre a sustentação narrativa e discursiva do seu conteúdo e aquilo que se verificou em termos de ocupação do território.

## **A CIDADE DE CASTRO: ENTRE DISCURSO E PRÁTICA**

De acordo com o estudo da divisão regional do Brasil (IBGE, 2017), o município de Castro-PR está localizado na Região Geográfica Imediata de Ponta Grossa (estado do Paraná, região Sul do Brasil), a qual é composta por 12 municípios: Arapoti, Carambeí, Castro, Ipiranga, Ivaí, Jaguariaíva, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Porto Amazonas, São João do Triunfo e Sengés. O estudo citado indica também que Castro possui influência direta de Ponta Grossa,

estabelecendo uma estreita relação de moradia, trabalho, serviços e produção. A Figura 1 apresenta a localização geográfica do município de Castro no contexto do estado do Paraná.

**Figura 1: Localização município de Castro no estado do Paraná.**



Nota: Recorte das autoras do Mapa de Macrozoneamento da Lei Complementar 64/2017 do Município de Castro. Elaborado pela empresa responsável pela revisão do Plano Diretor do Município de Castro: FUNPAR. Fonte: FUNPAR (2024).

Os municípios limítrofes a Castro são Piraí do Sul, Doutor Ulysses, Cerro Azul, rio Branco do Sul, Itaperuçu, Campo Largo, Ponta Grossa e Tibagi. Segundo os dados do IBGE (2022), o município é o segundo mais populoso de sua região, com 73.075 mil habitantes e aquele com maior extensão territorial, 2.531,50 km<sup>2</sup>. Sua área urbana é de 14,33 km<sup>2</sup>, e a densidade demográfica de 28,9 hab/km<sup>2</sup>.

Outro dado importante sobre o município é o da estimativa de moradias irregulares. Segundo a atualização do mapeamento feito no Protocolo de Intenções do Programa Moradia Legal de 2024, apresentado pelo Município, há 3.421 habitações irregulares na área urbana, sobretudo localizadas na sede do município, das quais 2.968 moradias são passíveis de regularização.

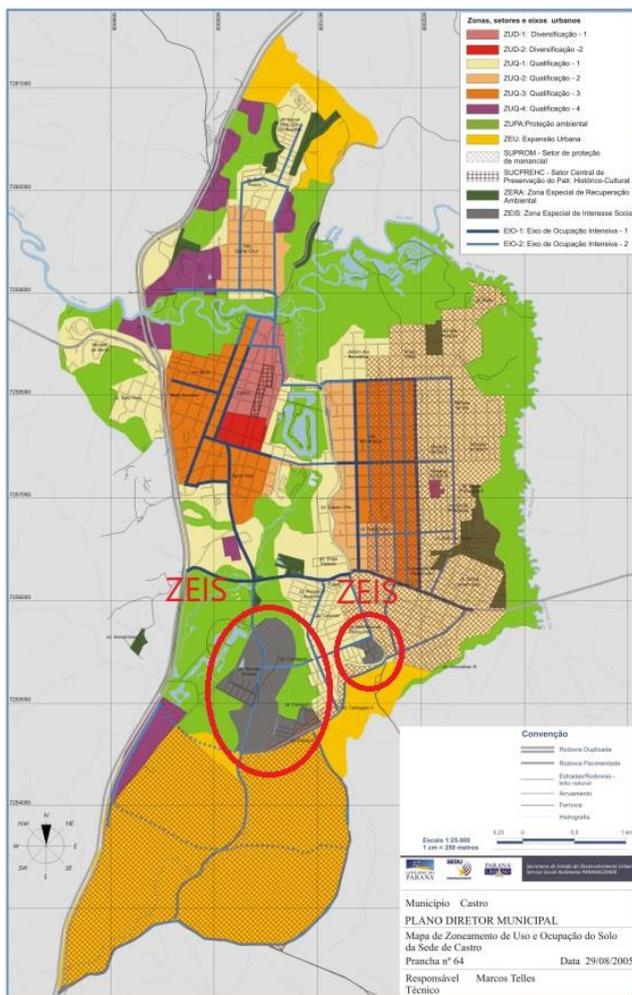
Isto posto, é válido pontuar que o município teve a obrigatoriedade legal de elaborar e utilizar o Plano Diretor Municipal como instrumento de política pública e planejamento urbano, por se enquadrar no critério estabelecido no § 1º, do artigo 182 da CF88, bem como no inciso I, do artigo 41 da Lei Federal nº 10.257 de 2001, que determina a obrigatoriedade da utilização do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes. Soma-se a isso o fato de que a utilização deste instrumento é um dos fatores que o torna elegível para a firmar contrato de empréstimo para projetos e obras de infraestrutura pública urbana, equipamentos públicos urbanos e serviços públicos urbanos, no âmbito do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Paraná-SFM, conforme Lei Estadual nº 15.229 de 2006.

Nesse contexto, o primeiro Plano Diretor do Município de Castro foi homologado através da Lei Complementar 05/2006 de 06 de outubro de 2006. Em sua primeira proposta, as ZEIS foram utilizadas como instrumento de Planejamento Urbano, e são descritas no Art. 58, como

“porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e produção de Habitação de Interesse Social” (Castro, 2006). O legislador frisa que é entendido como habitação de interesse social aquela destinada à população com renda familiar mensal limitada a 03 (três) salários mínimos. Informa também, que os objetivos da instituição desta zona, conforme Art. 60, é “I. permitir a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado formal de terras; II. Possibilitar a extensão dos serviços de infraestrutura urbana nas regiões não atendidas”. A legislação, no Art. 61, ainda discorre sobre os critérios de delimitação das ZEIS quais sejam:

- I. loteamentos e parcelamento irregulares e precários, ocupados predominantemente por famílias de baixa renda, aptos à urbanização;
- II. áreas passíveis de serem usucapidas ocupadas predominantemente por famílias de baixa renda;
- III. vazios urbanos e terrenos desocupados;
- IV. imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, notificados para o cumprimento de sua função social.

**Figura 2: Mapa de Zoneamento da Sede do Município de Castro (Plano Diretor Municipal de 2006 e 2011).**



Nota: Mapa de zoneamento da Sede do Município de Castro utilizado no Plano Diretor Municipal de 2006 e de 2011. Destacado no mapa as Zonas Especiais de Interesse Social.

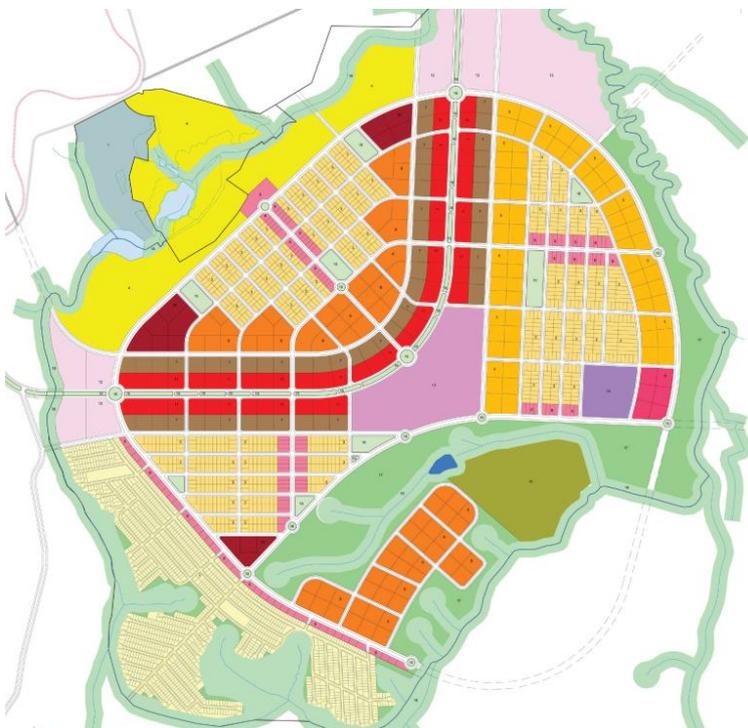
Fonte: Anexo Lei Complementar 05/2006 Prefeitura Municipal de Castro, com indicações das autoras.

A referida lei ainda discorre sobre dois aspectos importantes para o parcelamento de áreas de ZEIS. O primeiro trata da exigência de elaboração de um Plano Habitacional Participativo, e o segundo da destinação de 50% dos lotes produzidos serem reservados para Habitação de Interesse Social (Castro, 2006).

Através da análise do mapa de macrozoneamento da sede - anexo à Lei 5/2006 (Figura 2), é possível identificar a localização das áreas de ZEIS ao sul da sede do Município. É possível verificar pela indicação do sistema viário do mapa que parte dessas áreas já estão ocupadas, e parte delas são áreas vazias.

Em 2011, o Plano Diretor Municipal de Castro passou por alterações pontuais no texto da lei, que, segundo a Prefeitura, foram elaboradas pelos próprios servidores públicos. O documento foi homologado através da LC 30/2011 de 08 de dezembro de 2011, e o texto que discorre sobre as ZEIS foi mantido em sua integralidade, mantendo assim os mesmos critérios e objetivos deste instrumento. É necessário pontuar que os mapas de zoneamento e macrozoneamento também foram mantidos idênticos aos da elaboração de 2006. Muito embora o perímetro tenha sofrido alteração em sua lei específica, não houve a produção de um mapa de perímetro, tampouco foram feitas atualizações dos demais mapas. No mapa da Figura 2 é possível verificar as áreas demarcadas como ZEIS, as quais correspondem à conformação indicada tanto no Plano Diretor Municipal de 2006 como na Revisão do Plano Diretor, em 2011.

**Figura 3: Zoneamento proposto para o empreendimento “Nova Castro”, para a área denominada Fazenda “Canta Galo” – Município de Castro-PR.**



Fonte: Diário Oficial Municipal, decreto 389/2013 de 05 de julho de 2013.

Uma mudança que ocorreu no texto da lei do Plano Diretor de 2006 para o de 2011 foi a alteração do perímetro urbano instituído na Lei Complementar nº 35/2011. Essa proposta foi realizada com o intuito de incorporar uma vasta área ao sul da sede municipal à área urbana. Dentre essas áreas, está a “Fazenda Canta Galo”, onde foi então elaborado um “Plano Piloto” de urbanização denominado “Nova Castro”. O então plano do empreendimento foi aprovado no dia 05 de julho de 2013, através do Decreto Municipal 389/2013, e compreende uma área de 4.665,437 m<sup>2</sup>, onde se propôs um zoneamento específico para área, que não estava previsto na Lei de Zoneamento do Plano Diretor de 2011. A proposta de zoneamento aprovada pelo decreto, conforme Figura 3, previa zonas destinadas a loteamentos residenciais, residenciais de interesse social, áreas comerciais, institucionais dentre outras. Dada a sua complexidade e extensão, o plano de urbanização da área foi subdividido em etapas e subprojetos.

O primeiro subprojeto, denominado “Jardim Alvorada” (Figura 4), foi aprovado em 17 de outubro de 2013, através do Decreto Municipal nº 780/2013, e contemplava uma área de 640.675,00 m<sup>2</sup>, sendo 1.209 lotes, e tinha como objetivo principal a produção de lotes residenciais, com moradias de interesse social. O zoneamento da área foi especificado no “Plano Piloto” como de Zona de Interesse Social, embora o Zoneamento do Plano Diretor não abarcasse essa denominação.

**Figura 4: Mapa de loteamento do empreendimento de Interesse Social “Jardim Alvorada” - Município de Castro-PR.**



Fonte: Diário Oficial Municipal, decreto 780/2013 de 17 de outubro de 2013.

O decreto que aprovou o Loteamento “Jardim Alvorada” no artigo 5º, parágrafo único, discorre que as moradias do referido loteamento serão efetivadas através do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, utilizando-se dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR da Caixa Econômica Federal, e seriam destinadas às famílias com renda bruta familiar de até 03 (três) Salários Mínimos Nacional.

O loteamento foi implementado e diversas famílias com renda de até 03 (três) Salários Mínimos Nacional, foram contempladas com suas residências, mediante seleção feita pelo sistema de cadastro da Prefeitura. Todavia, dada a localização periférica do empreendimento, que possui apenas uma via de ligação com as demais áreas da malha urbana, alguns problemas relativos à efetiva ocupação desse espaço foram identificados. Um deles foi que as famílias que moravam em ocupações irregulares dispersas pelas áreas da sede foram remanejadas para lá, em uma área totalmente deslocada do circuito urbano inicial em que estavam inseridas. Essa falta de integração à malha urbana também resultou na dificuldade de acesso a serviços públicos da população recém-chegada ao empreendimento.

Passados mais dez anos desde a aprovação do Loteamento “Jardim Alvorada”, a área encontra-se consolidada, as dificuldades de acesso ainda permanecem, porém alguns equipamentos públicos de saúde, educação e lazer foram implantados, o que beneficiou os moradores da região. É importante ressaltar que os demais subprojetos do “Plano Piloto” da “Nova Castro” têm sido, aos poucos, desenvolvidos, mas nenhum outro loteamento se encontra em fase de implementação, o que corrobora com a falta de integração da localidade.

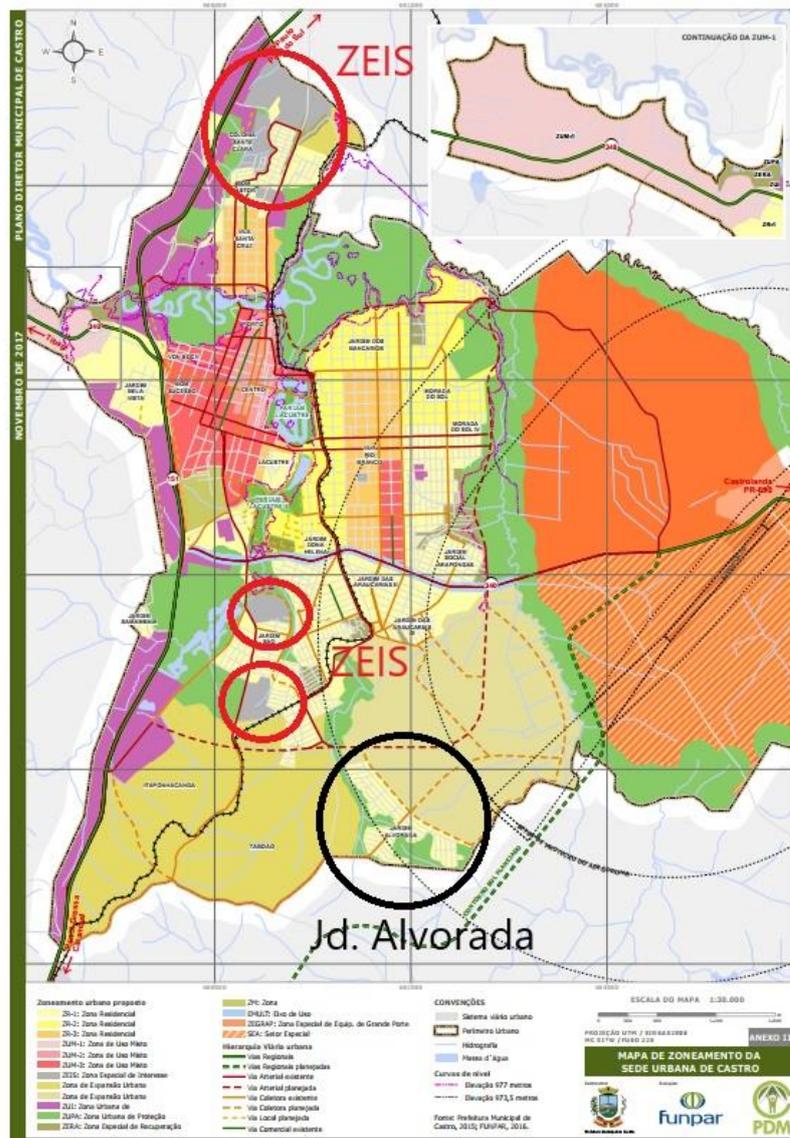
A localização deste importante empreendimento, que atendeu a política habitacional de interesse social no município, pode ser verificada no mapa de zoneamento do Plano Diretor de 2017, conforme a Figura 5. Nessa nova proposta de zoneamento, o empreendimento é caracterizado como sendo uma zona Residencial 01.

Pelo mapa da Figura 5 é possível depreender que houve uma significativa mudança nos zoneamentos da sede na última Revisão do Plano Diretor, Lei Complementar 61/2017, homologada em 20 de dezembro de 2017. Além das demarcações, o texto da lei que discorre sobre as ZEIS sofreu algumas alterações. Em suma, a exigência de uma porcentagem dos lotes produzidos serem reservados para habitação de interesse social aumentou de 50% para 70%. Ainda, foi instituído que as ZEIS fossem utilizadas como instrumento urbanístico, e não como zonas permanentes, determinando que as mesmas devem ser destituídas e integradas ao zoneamento do entorno ou zona melhor adaptada assim que forem cumpridos os objetivos de produção de habitação popular ou de regularização fundiária.

Através da análise do mapa é possível verificar que as Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de 2017, foram demarcadas, em sua maioria, em áreas vazias, com intuito de promover o parcelamento para fins de instituição de moradias de interesse social. É possível identificar também que algumas das áreas vazias demarcadas como ZEIS nas revisões anteriores, localizadas no compartimento sul da sede, foram parceladas e tiveram seus zoneamentos alterados no Plano Diretor atual. Embora os parâmetros de uso e ocupação

destas áreas, que já haviam sido demarcadas como ZEIS, fossem mais flexíveis, não houve a destinação efetiva de lotes para famílias com renda bruta familiar de até 03 salários mínimos. Isso ocorreu porque não houve um incentivo e parceria por parte do Poder Público para que esse objetivo fosse alcançado.

Figura 5: Mapa de Zoneamento da Sede do Município de Castro Plano Diretor Municipal de 2017.



Nota: Mapa de zoneamento da Sede do Município de Castro utilizado no Plano Diretor Municipal de 2017. Destacado no mapa as Zonas Especiais de Interesse Social e “Jardim Alvorada”  
 Fonte: Anexo Lei Complementar 64/2017 Prefeitura Municipal de Castro com indicações dos autores.

As áreas que se mantiveram com zoneamento de ZEIS no Plano Diretor atual e não foram parceladas até a data de homologação da lei, estão em vias de serem parceladas, porém é válido salientar que também não há previsão de um programa ou parceria com o Poder Público Municipal que garanta que esta produção habitacional de interesse social.

No mapa de zoneamento da sede (Figura 5), identificam-se novas áreas demarcadas como ZEIS no Plano Diretor atual, que estão localizadas no extremo norte da sede urbana, e

segundo dados atualizados da Prefeitura, a maioria delas foram parceladas. Porém, mais uma vez, não houve qualquer incentivo ou programa por parte do Poder Público Municipal que garantisse que as famílias com renda bruta familiar de até 03 salários mínimos fossem contempladas.

É cabível pontuar que as Zonas Especiais de Interesse Social são ocupadas por famílias de baixa renda através de loteamentos e parcelamentos irregulares e precários, aptos à urbanização, demarcadas no Plano Diretor de Castro em 2006, 2011 e 2017 sob o foco de regularização fundiária através do Programa Moradia Legal. Este programa, instituído pelo Tribunal de Justiça do Paraná, tem se mostrado um importante instrumento facilitador para o desenvolvimento da regularização fundiária dos municípios paranaenses, e também para o município em questão.

Isto posto, observa-se que quando se trata da utilização das demarcações de Zonas Especiais de Interesse Social para fins de produção de habitação de interesse social no município de Castro-PR, o instrumento tem se demonstrado pouco efetivo, pois nenhuma das áreas parceladas demarcadas como ZEIS tiveram um plano de incentivo ou programa por parte do Poder Público para que famílias com renda bruta de até três salários mínimos tivessem acesso a essas moradias. Conforme mencionado, a única área que conseguiu atingir este objetivo por sua vez foi o “Jardim Alvorada”, que tampouco havia sido demarcada como ZEIS no Plano Diretor Município. Todavia, pondera-se que, embora tenha atingido este objetivo, pela falta de planejamento adequado, a área apresenta grandes problemas pela sua localização periférica e desarticulação da malha urbana constituída.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise realizada neste trabalho tem o efeito de verificar a efetividade da narrativa presente nos Planos Diretores Municipais e a sua aplicação enquanto instrumento urbanístico *de facto*. Como forma de embasar essas constatações, buscou-se contrapor um arcabouço teórico à situação prática da determinação das ZEIS para o Município de Castro/PR: um município onde a sinergia rural-urbano é bastante presente e onde a escassez de terras urbanas permite que o mercado imobiliário se estenda sobre o território urbano.

Num primeiro momento, quando se analisa o histórico da presença das ZEIS nos Planos Diretores de 2006, 2011 e 2017, pode-se perceber a falta de clareza na continuidade das ações focadas à habitação de interesse social, bem como a inexistência de políticas públicas com esse fim que possam fomentar a ocupação mais igualitária do território urbano. Esse ponto corrobora aquilo que levantamos como a questão i), enfatizando o desinteresse do Estado pelas questões voltadas às classes populares.

Essa situação abre margem para colaborar com o ponto ii), pois se não há interesse nem efetividade de políticas públicas voltadas a esse fim, abre-se espaço para a atuação do capital imobiliário sobre o tecido urbano. Exemplo claro dessa situação é a própria alteração no

perímetro urbano proposta pelo Plano Diretor de 2011, a fim de incorporar terras, antes rurais, à área urbana. Este ponto vai ao encontro daquilo que foi discutido por Corrêa (1989) sobre a valorização da terra nas áreas limítrofes entre o rural e o urbano; além disso, reitera o posicionamento de uma política de habitação que, além de deficiente, é excludente, ao direcionar o único programa habitacional que verdadeiramente atingiu a faixa da população de baixa renda para uma área da cidade totalmente distante da centralidade e da dinâmica urbana.

Ademais, a exposição desse caso aclara o que foi discutido no ponto iii), pois a disputa dos agentes do espaço por parcelas do território, diante da ausência do Estado, corrobora para a formação de uma cidade em disputa, que nega a sua função social. Diante disso, questionamo-nos se, sob o olhar de Calvino, estamos tratando de uma cidade feliz ou infeliz e, se o caso for o primeiro, aos desejos de quem esse território urbano responde?

## REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato; SANTIAGO, Cristine Diniz. *"Informal settlements: a divisão da cidade e seus termos"*. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Biblioteca da Folha, 1990.

CASTRO. **Decreto Municipal nº 389, de 2013**. Publicado no Diário Oficial em 5 de julho de 2013: Município de Castro, PR.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 780, de 2013**. Publicado no Diário Oficial em 17 de outubro de 2013: Município de Castro, PR.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 05/2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Castro. Publicada em 06 de outubro de 2006, Município de Castro, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/castro/lei-complementar/2006/0/5/lei-complementar-n-5-2006-institui-o-plano-diretor-define-principios-objetivos-diretrizes-e-instrumentos-para-a-realizacao-das-acoes-de-planejamento-no-municipio-de-castro-e-da-outras-providencias?r=c>. Acesso em: novembro de 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 30/2011**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 5/2006, que institui o Plano Diretor, define princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a realização das ações de planejamento no Município de Castro e dá outras providências. Publicada em 08 de dezembro de 2011, Município de Castro, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/castro/lei-complementar/2011/3/30/lei-complementar-n-30-2011-altera-dispositivos-da-lei-complementar-n-52006-que-institui-o-plano-diretor-define-principios-objetivos-diretrizes-e-instrumentos-para-a-realizacao-das-acoes-de-planejamento-no-municipio-de-castro-e-da-outras-providencias>. Acesso em: novembro de 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 35/2011**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 11/2006, que institui o "Perímetro Urbano do Município de Castro". Publicada em 08 de dezembro de 2011, Município de Castro, PR. Disponível em: / Acesso em: novembro de 2024

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 61/2017**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Castro, estabelecendo os princípios e diretrizes para o desenvolvimento sustentável do Município. Publicada em 20 de dezembro de 2017, Município de Castro, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-castro-pr>. Acesso em: novembro de 2024

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

ESTATUTO, DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/primeiros-resultados>. Acesso em: novembro de 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017**. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/regioes\\_geograficas/#/home](https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/#/home). Acesso em: novembro de 2024.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMONAD, Ester. "A cidade na pós-modernidade: entre a ficção e a realidade". **GEOgraphia**. Niterói: Editora da UFF, 2000, Ano II, N.3, pp. 89-110.

PARANÁ. **Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006**. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Disponível em: <https://www.paranacidade.org.br/Pagina/Lei-Estadual-1522906#:~:text=Lei%2015.229%20%2D%2025%20de%20Julho%20de%202006&text=S%C3%>

BAmula%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20para,141%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual. Acesso em: novembro 2024.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. Introdução. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2011. p. 13-26.

---

<sup>1</sup> “Dizer que o Brasil transformou-se em um território onde as pessoas vivem eminentemente em cidades é em última instância forçar uma imagem de uma totalidade homogênea e pasteurizada. Não que tal homogeneização não exista. Trata-se sim, de perceber que, internamente a esta homogeneização, há uma grande heterogeneidade em termos de *qualidade*” (LIMONAD, 2000, p. 95, grifo da autora).

<sup>2</sup> “Os proprietários fundiários podem então exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano. Esta pressão não é feita uniformemente nem beneficia a todos os proprietários fundiários. Alguns, os mais poderosos, poderão até mesmo ter suas terras valorizadas através do investimento pública em infraestrutura, especialmente a viária [...]” (CORRÊA, 1989, p. 16).

<sup>3</sup> Excetuam-se aqui aqueles terrenos que, também afastados da centralidade urbana, se caracterizam pela existência de uma “cidade privada”. Corrêa (1989) caracteriza esses espaços como geograficamente periféricos, porém providos de amenidades, o que não os caracteriza como socialmente periféricos.