

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
SETOR DE CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
MESTRADO EM GESTÃO DO TERRITÓRIO

ANA CAROLINA RODRIGUES DE OLIVEIRA

A PERSPECTIVA MERCADÓFILA DO PLANEJAMENTO URBANO:  
UM ESTUDO SOBRE A PROMOÇÃO DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA  
PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL – O CASO DE PONTA GROSSA/PR

PONTA GROSSA

2012

ANA CAROLINA RODRIGUES DE OLIVEIRA

A PERSPECTIVA MERCADÓFILA DO PLANEJAMENTO URBANO:  
UM ESTUDO SOBRE A PROMOÇÃO DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA  
PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL – O CASO DE PONTA GROSSA/PR

Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do título de Mestre pela Universidade  
Estadual de Ponta Grossa, Programa de Pós-  
Graduação em Geografia, Mestrado em Gestão do  
Território.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Cicilian Luiza Löwen Sahr

PONTA GROSSA

2012

O48p Oliveira, Ana Carolina Rodrigues de  
A perspectiva mercadofila do planejamento urbano : um estudo sobre a promoção da especulação imobiliária pelo poder público municipal – o caso de Ponta Grossa – PR. / Ana Carolina Rodrigues de Oliveira. Ponta Grossa, 2012.  
159 f.

Dissertação (Mestrado em Geografia - Gestão do Território),  
Universidade Estadual de Ponta Grossa.  
Orientadora: Profa. Dra. Cícilian Luiza Löwen Sahr.

1. Planejamento urbano – Ponta Grossa – PR. 2. Plano diretor.  
3. Especulação Imobiliária. I. Sahr, Cícilian Luiza Löwen II.  
Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Geografia.  
III. T.


CDD711.4

## TERMO DE APROVAÇÃO

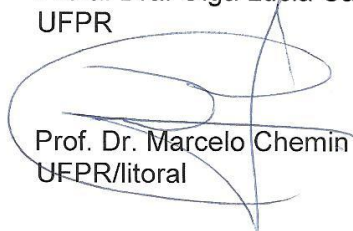
Ana Carolina Rodrigues de Oliveira

### A PERSPECTIVA MERCADÓFILA DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO SOBRE A PROMOÇÃO DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL – O CASO DE PONTA GROSSA/PR

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Geografia – Mestrado em Gestão do Território, Setor de Ciências Exatas e Naturais da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

  
Orientadora: Profa. Dra. Cicilian Luiza Löwen Sahr  
UEPG

  
Profa. Dra. Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski  
UFPR

  
Prof. Dr. Marcelo Chemin  
UFPR/litoral

Ponta Grossa, 22 de Junho de 2012.

O capital não conhece limites.

István Mészáros

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à minha família, pelo voto de confiança e por sempre estarem presente.

À orientação da Professora Dra. Cicilian Luiza Löwen Sahr, com suas críticas e sugestões precisas. Uma profissional que tive o privilégio de conhecer. Um exemplo de conquistas que inspiram seus alunos.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia pela oportunidade de realização do Mestrado.

Aos meus amigos, de perto e de longe, que torceram por mim.

Aos colegas de mestrado, com os quais compartilhei muitos momentos dessa caminhada.

Aos integrantes da minha banca de qualificação, Dr. Marcelo Chemim e Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Olga Lúcia C. de F. Firkowski, que forneceram contribuições pertinentes para o desenvolvimento desse trabalho.

Aos meus pais, Gilberto e Angélica. Se hoje concluo essas páginas, é pelo apoio desmedido de vocês. Dedico-lhes essa conquista.

E a todos que contribuíram de alguma forma e me incentivaram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Neste estudo de caso busca-se demonstrar como o poder público do município de Ponta Grossa - PR, através da legislação urbanística, procura moldar o espaço urbano e, indiretamente, induzir à criação de espaços privilegiados de especulação imobiliária, tendo em vista sua postura ajustada aos interesses do mercado. Para tanto, foram avaliados os fatores históricos da cultura política imperante em Ponta Grossa por meio de bibliografia relativa à cidade, bem como sua estrutura de zoneamento em diferentes momentos e as transformações produzidas por estas nas densidades horizontais e verticais do espaço urbano. Também se verificou, nesse momento por meio de entrevistas com integrantes da Câmara Municipal, como tem sido o processo de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para coibir a especulação imobiliária no atual Plano Diretor. Verificou-se que desde os primórdios a cidade é dominada por uma elite campeira, composta de fazendeiros pecuaristas possuidores de grandes propriedades. Observou-se que as leis de zoneamento expressam uma mentalidade conservadora ao prever somente as clássicas zonas funcionais e não avançar em sua essência excludente. Os Planos Diretores do passado estimularam a formação de uma cidade dispersa e rarefeita, e o atual, apesar de incorporar as novas ferramentas de combate à especulação trazidas pelo Estatuto da Cidade, utiliza-se do artifício de não se fazer autoaplicável, permitindo a manutenção de um planejamento mercadofilo, ou seja, sem qualquer controle ou disciplinamento do mercado em prol da função social da cidade e da propriedade.

**Palavras chave:** Planejamento Urbano, Especulação Imobiliária, Plano Diretor, Ponta Grossa/PR.

## **ABSTRACT**

### **THE MARKET-ENTHUSIASTIC PERSPECTIVE OF URBAN PLANNING: A STUDY ON THE PROMOTION OF SPECULATION BUILDING BY PUBLIC MUNICIPAL POWER - THE CASE OF PONTA GROSSA/PR**

This study seeks to understand how the government of the city of Ponta Grossa - PR, through town planning legislation, seeks to shape the urban space, and indirectly lead to the creation of privileged spaces of real estate speculation, given its position adjusted to the interests market. Thus, we evaluated the historical factors of political culture prevailing in Ponta Grossa, zoning structure at different times, the changes produced by these in horizontal and vertical densities of urban space, as well as the implementation and effectiveness of the instruments of the "Estatuto da Cidade" to curb speculation in the current Master Plan. It was found that since the early days the city is dominated by a farmer elite, composed of farmers livestock owners of large properties. It was noted that zoning laws express a conservative mentality by providing only the traditional functional areas and not advance in its essence exclusionary. The Master Plans of the past stimulated the formation of a city scattered and sparse, and the current, while incorporating new tools to combat speculation brought by the "Estatuto da Cidade", it uses the stratagem of not doing self-administered, allowing the maintenance of a market-enthusiastic planning, in other words, without any control or discipline of the market in favor of the social function of the city and property.

**Keywords:** Urban Planning, Real Estate Speculation, Master Plan, Ponta Grossa/PR.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Evolução do Perímetro Urbano de Ponta Grossa – PR .....	52
<b>Figura 2</b> - Distribuição dos loteamentos no espaço urbano de Ponta Grossa, segundo a legislação vigente quando foram aprovados .....	54
<b>Figura 3</b> - Conjunto de estabelecimentos comerciais sem conservação em prédio histórico - Av. Bonifácio Vilela .....	62
<b>Figura 4</b> - Casa de prostituição - R. do Rosário .....	62
<b>Figura 5</b> - Antigo Mercado Municipal - R. Júlia Wanderley .....	62
<b>Figura 6</b> - Prédios históricos subutilizados e degradados - Av. Balduino Taques....	62
<b>Figura 7</b> - Terreno ocioso - R. Júlia Wanderley .....	63
<b>Figura 8</b> - Publicidade em terreno ocioso - R. Francisco Ribas .....	63
<b>Figura 9</b> - Áreas mais valorizadas da zona central de Ponta Grossa .....	64
<b>Figura 10</b> - Corredor norte-sul de verticalização da área central de Ponta Grossa...	66
<b>Figura 11</b> - Espacialização dos bairros mais e menos valorizados na cidade de Ponta Grossa .....	73
<b>Figura 12</b> - Sistema viário e drenagem da área urbana de Ponta Grossa .....	82
<b>Figura 13</b> - Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 1992 .....	85
<b>Figura 14</b> - Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 2011 .....	85
<b>Figura 15</b> - Áreas de incidência do Parcelamento e Utilização Compulsória de acordo com o Plano Diretor Participativo de Ponta Grossa.....	109
<b>Figura 16</b> - Áreas de incidência do Direito de Preempção de acordo com o Plano Diretor Participativo de Ponta Grossa .....	120
<b>Figura 17</b> - Áreas de incidência da Outorga Onerosa do Direito de Construir de acordo com os dois Planos Diretores de Ponta Grossa de 2006 .....	125
<b>Gráfico 1</b> - Relação entre bairros e transações imobiliária (venda/locação) em Ponta Grossa .....	69

<b>Gráfico 2</b> - Potencial Máximo Construtivo, segundo os Zoneamentos de Ponta Grossa de 1992 e 2011 .....	91
<b>Gráfico 3</b> - Altura máxima permitida em número de pavimentos segundo os Zoneamentos de Ponta Grossa de 1992 e 2011 .....	93
<b>Gráfico 4</b> - Taxa de Ocupação da Base, segundo os Zoneamentos de Ponta Grossa de 1992 e 2011 .....	96
<b>Quadro 1</b> - Atual estado da discussão/regulamentação dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Ponta Grossa de 2006 .....	105
<b>Tabela 1</b> - Relação da média de área aprovada por ano de acordo com a legislação	55
<b>Tabela 2</b> - Participação percentual dos principais tipos de ocupação da terra na área urbanizada de Ponta Grossa, nos anos de 1960, 1980 e 2004 .....	56
<b>Tabela 3</b> - Valores médios de uma residência térrea referente aos cinco bairros mais dinâmicos nos cadernos imobiliários de Ponta Grossa- PR .....	70
<b>Tabela 4</b> -Valores médios de uma residência térrea referente aos cinco bairros menos dinâmicos nos cadernos imobiliários de Ponta Grossa- PR .....	71

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPITULO I – ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E PLANEJAMENTO URBANO: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS</b> .....	14
1.1 Agentes Produtores do Espaço Urbano .....	14
1.2 Planejamento Urbano e Perspectiva Mercadófila.....	33
<b>CAPITULO II – ESPAÇO URBANO PONTA-GROSSENSE E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA</b> .....	48
2.1 A formação do espaço urbano de Ponta Grossa.....	48
2.2 Organização interna da cidade e especulação imobiliária .....	58
2.3 Análise da valorização imobiliária.....	67
<b>CAPÍTULO III - INDUÇÕES NAS TRANSFORMAÇÕES DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM PONTA GROSSA</b> .....	76
3.1 Uso e Ocupação do solo nos Planos Diretores: algumas reflexões .....	76
3.2 Transformações no Uso Solo Urbano: Concepção de Polos e Eixos...	81
3.3 Transformações na Ocupação do Solo Urbano: densidades horizontais e verticais .....	89
<b>CAPÍTULO IV – COMBATE À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA? O DESAFIO DO ESTATUTO DA CIDADE NO PLANO DIRETOR DE PONTA GROSSA</b> .....	98
4.1 Aspectos legais dos Planos Diretores.....	98
4.2 Instrumentos de combate à especulação imobiliária.....	102
4.3 A (não) implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.....	116
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	132
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	137
<b>ANEXO</b> .....	144

## INTRODUÇÃO

Considerando que o espaço urbano é dinâmico e atende continuamente às demandas do capital, ele reflete as constantes reestruturações que a sociedade de classes produz. Vê-se que a cidade é um espaço fragmentado, cada zona apresenta uma homogeneidade interna e, cada vez mais, alguns espaços são segregados, seja voluntariamente ou involuntariamente. Esse tecido urbano, portanto, é um subproduto de diversos agentes que atuam e transformam esse espaço. Sendo assim, a perspectiva de análise aqui adotada é do espaço enquanto um instrumento de dominação.

O Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, grupos sociais dominantes, e, em menor grau, as classes de baixa renda, estão entre os agentes que produzem e reproduzem continuamente o espaço urbano. Uma das formas de moldar esse espaço é através da retenção especulativa de terras e imóveis. Suas características, seus condicionantes e efeitos serão investigados ao longo de todo o presente estudo, e sob diferentes aspectos.

A presente pesquisa vem complementar os debates já realizados e procura ser uma contribuição para as futuras análises da atuação diferencial do poder público municipal através da legislação urbanística. Procurou-se investigar como essa forma de atuação contribui com a especulação imobiliária em Ponta Grossa, tendo em vista que o poder público não é neutro na organização do espaço urbano. A tendência geral é que suas ações estejam voltadas à reprodução das condições de desigualdade vigentes.

Apesar das condições negativas estruturais das cidades brasileiras e da morosidade na aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade – o qual está completando 11 anos de existência –, cabe aos pesquisadores no momento atual realizar um balanço das experiências recentes a partir da nova ordem jurídico-urbanística, que promoveu uma produção massiva de Planos Diretores, a fim de visualizar o saldo resultante. Este balanço, para o caso de Ponta Grossa, é apresentado neste estudo.

Para compreender como os agentes sociais promovem a especulação imobiliária é necessária uma reflexão sobre como o poder público local é fortemente influenciado pelo processo histórico-político nacional. Ao mesmo tempo, ainda no primeiro capítulo,

procura-se entender a lógica de atuação da municipalidade, cada vez mais em simbiose com o mercado.

A emergência de políticas neoliberais e toda a conjuntura econômica que se manifestou nas últimas décadas do século XX propiciou o nascimento e fortalecimento de um estilo empresarialista de planejamento urbano. Para caracterizar essa nova forma de planejamento marcadamente ajustada aos interesses do capital, Souza (2004, p. 53) emprega o neologismo “mercadófilo”, o qual deriva da fusão da palavra mercado com o radical *filia* (do grego *philía*: amizade). A partir dos planos, sejam eles diretores ou estratégicos, que surgem com tais traços, o capital privado começa a ser uma das maiores forças que atuam na produção do espaço, agora alinhado ao Estado. Portanto, o objetivo maior desse trabalho é analisar o processo de retenção especulativa de terras e imóveis à luz do planejamento urbano de viés mercadófilo em Ponta Grossa, o qual fundamenta a hipótese de que pode ser um entrave ao combate do processo de especulação imobiliária.

Visando compreender como se desenvolve esse processo especulativo no perímetro urbano e nas áreas rurais mais próximas - passíveis de serem revertidas em áreas urbanas, construiu-se o segundo capítulo. Com as informações históricas obtidas foi possível analisar a evolução dessa forma permissiva de uso do solo e entender como e onde ela se mostra mais ativa. Em trabalho de campo identificou-se diversos lotes ociosos na região central, o que abriu espaço para outras reflexões, como o abandono e degradação dessa região, e os efeitos da retenção especulativa na forma de expansão urbana, espalhada e rarefeita.

A fim de confirmar os resultados obtidos nos efeitos que produzem no mercado imobiliário, foi feita uma avaliação das áreas dinâmicas e valorizadas da cidade, correlacionando com fatores como a localização, condições topográficas e infraestrutura. Fechando esse capítulo, os bairros foram espacializados de acordo com sua valorização, para assim permitir o entendimento da influência do zoneamento na estruturação das classes sociais no espaço urbano.

O presente trabalho, enquanto um estudo de caso, parte, no terceiro capítulo, para uma análise das ferramentas utilizadas no planejamento urbano de Ponta Grossa, e de que forma elas têm sido utilizadas pelo poder público ao longo dos anos para ordenar o espaço urbano, considerando que influenciam fortemente na forma de uso e ocupação do espaço e na promoção ou combate da especulação imobiliária.

Primeiramente, avalia-se a estrutura de zoneamento de Ponta Grossa prevista em diferentes momentos. Logo após, são confrontados os índices urbanísticos previstos para cada zona e quais são as transformações nas densidades horizontais e verticais resultantes desse conjunto de normas edilícias. Os parâmetros urbanísticos tradicionais se referem ao gabarito de altura máxima permitida para as edificações, aos afastamentos, à área construída, à taxa de ocupação, ao coeficiente de aproveitamento e à taxa de permeabilidade. Eles, juntamente com o zoneamento de uso e ocupação, desempenham importante papel enquanto ferramentas para regular a densidade demográfica e construtiva. A forma como são empregados geram efeitos na paisagem urbana, ou seja, a maneira como são regulamentados pode acarretar numa ocupação do solo benéfica ou maléfica em termos de justiça social.

A partir das comparações realizadas, confirmou-se em Ponta Grossa um caráter conservador das leis de zoneamento, sendo visível uma manutenção dos índices urbanísticos em determinadas áreas privilegiadas e uma indução à criação de espaços privilegiados de especulação imobiliária, por meio de estímulos ao adensamento vertical e horizontal.

No capítulo quatro, última parte desse trabalho, foram comparados os três Planos Diretores que foram elaborados para Ponta Grossa (1967, 1992 e 2006). Procurou-se visualizar nesse momento como foram abordados diferentes temas como o ordenamento do solo, a participação da população no processo decisório e, principalmente, como era tratada a questão relativa à retenção especulativa fundiária, questão sempre negligenciada em termos de planejamento urbano. Em relação ao plano de 2006, procurou-se verificar se ele inseriu e implementou, por meio de leis ou decretos específicos, as novas ferramentas de indução do desenvolvimento urbano trazidas pelo novo arcabouço jurídico do Estatuto da Cidade. Foi dada ênfase para os instrumentos que funcionam como inibidores do processo de especulação imobiliária, expondo, ao mesmo tempo, como tem sido a débil evolução no processo de aplicação desse conjunto de instrumentos em Ponta Grossa.

# **CAPÍTULO I – ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E PLANEJAMENTO URBANO: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS**

As cidades são como as estrelas; é  
preciso amá-las para entendê-las.

Flávio Villaça

Este capítulo se propõe a investigar a organização do espaço urbano de Ponta Grossa a partir da lógica de atuação dos seus agentes produtores. Toda a análise foi feita tendo como objetivo entender quais são os agentes que promovem historicamente a especulação imobiliária e sua forma de atuação. Primeiramente são caracterizados os agentes produtores/reprodutores de espaço urbano; a seguir, a atuação do poder público municipal é o foco, procurando sempre evidenciar a postura “mercadófila” que ele tem adquirido.

## **1.1 Agentes Produtores do Espaço Urbano**

Vê-se na história do pensamento geográfico a transformação no modo de compreensão do mundo, expresso na evolução do conceito de espaço. Antes, entendido como a simples localização dos fenômenos na superfície terrestre, passou para a noção de "produção social", permitindo a descoberta da “organização do espaço” pelo grupo humano. Essas noções permitiram a elaboração do que hoje está amplamente difundido nessa ciência: a idéia de que a sociedade produz seu próprio espaço ao se reproduzir, ou seja, o ato de produção da vida, da sua reprodução enquanto espécie, está atrelado ao ato de produção do espaço. Desse modo, o espaço é tido como “condição, meio e produto da reprodução social” (CARLOS, 2011, p. 63).

Essa linha de raciocínio também é percebida na obra de Corrêa (1989, p. 11) que, à semelhança de Santos (2006) e Castells (1983), expõe que o espaço “é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço”.

Como a prática social se dá espacialmente e todos os fenômenos sociais têm sua expressão espacial (ROLNIK, 2000), neste trabalho é imprescindível pensar o espaço e caracterizá-lo, assim como os agentes que nele atuam e o reproduzem constantemente. Isso porque o objeto que aqui se propõe estudar – a especulação imobiliária – é um fenômeno social produzido por determinados atores ao longo do tempo, fruto de estratégias e com influência no modo de produção do espaço e, portanto, refletindo também no modo como a sociedade se reproduz.

Muitos autores concebem diferentes conceitos de espaço sob diferentes aspectos. Souza (2002, p. 61) apresenta uma definição bastante ampla quando diz ser o espaço “palco, fonte de recursos, recurso em si [localizações], arena, referencial simbólico/identitário e condicionador; [...] é substrato material, lugar e território”.

Já Santos (2006), em diferentes obras, estrutura outras formas de abordagem do espaço, como sendo ele um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações”; o “resultado material acumulado das ações humanas através do tempo, e, de outro lado, animado pelas ações atuais que hoje lhe atribuem um dinamismo e uma funcionalidade”; também é uma “síntese, sempre provisória e renovada, das contradições e da dialética social” (p. 69); “conjunto do trabalho morto (formas geográficas) e do trabalho vivo (o contexto social)” (SANTOS, 1988, p. 26).

Sposito (2000, p. 11) insere uma interessante definição do espaço, sendo ele “história, e nesta perspectiva, a cidade de hoje é o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas.” O espaço urbano enquanto soma de atuações, temporalidades acumuladas, também é reflexo da sociedade que o cria, sendo que esta, por sua vez, espelha o modo capitalista de produção vigente. Esse modo de produção não somente tornou o mercado cada vez mais complexo como também resultou em uma sociedade mais complexa, assim como suas relações socioespaciais.

Pode-se dizer então que o espaço geográfico possui uma natureza marcadamente conflituosa, sendo um palco de conflitos das classes sociais, que disputam o direito à cidade (CORRÊA, 1989). Os diferentes interesses e usos que permeiam o espaço urbano são fruto da heterogeneidade da sociedade capitalista, a qual foi descrita por Souza (2002, p. 83) como não sendo uma massa homogênea e indiferenciada, mas sim dividida em classes e “cujas relações são, em parte, contraditórias e de antagonismo estrutural”.



O rebatimento espacial resultante é um desenvolvimento desigual, produzindo um espaço urbano heterogêneo, próprio de países em desenvolvimento. No caso do Brasil em especial, Maricato (2011, p. 10) atribui a forte desigualdade territorial à nossa “herança marcada pela condição capitalista periférica de tradição escravista”. Essa ideia é mais intensamente explicitada no seguinte trecho:

[...] o Brasil carrega, no processo de urbanização, características decorrentes das mazelas de sua relação dependente e subordinada e também algumas características da nossa ‘formação social’. A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição às relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política do favor contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando a cidadania, estão presentes em cada m<sup>2</sup> da cidade periférica (MARICATO, 2011, p. 131).

Tais traços dessa conjuntura urbana são, para a autora, exacerbados no período dominado pelas práticas neoliberais. Harvey, ao debater os contrastes presentes nas cidades neoliberais, argumenta sobre essa diferencial formação do espaço urbano:

As cidades sempre foram lugares de desenvolvimentos geográficos desiguais (às vezes de um tipo totalmente benevolente e excitante), mas as diferenças agora se proliferam e se intensificam de um modo negativo e até mesmo patológico que inevitavelmente lança sementes de um conflito civil (HARVEY, 2009, p. 16).

Esse iminente conflito civil do qual Harvey descreve se dá pelas diferentes formas de apropriação e acesso à terra urbanizada e bem localizada, dado que na produção do espaço está embutida uma contradição: ela se dá socialmente, porém sua apropriação é privada. Para explicar melhor é necessário retomar a linha de pensamento que defende que a cidade, na sua íntegra, tem sido vendida no mercado. Destarte, o espaço tem seu uso – necessário à reprodução humana – então redefinido pelo seu valor de troca. Está se falando, portanto, do espaço-mercadoria, construído pela inserção da propriedade privada no nosso cotidiano, e que acabou por separar radicalmente o espaço público do privado (CARLOS, 2011).

A história da apropriação do espaço tem como marco fundamental a Lei de Terras de 1850, que aboliu, definitivamente, o regime de sesmaria, no qual a condição necessária para a dominação da terra estava ligada a sua efetiva ocupação. A partir da promulgação dessa lei, a única forma legal de acesso a terra era sua compra devidamente registrada, implicando na absolutização da propriedade – desvinculada da condição de efetiva utilização – e na sua monetarização, ou seja, a terra passou a

adquirir o status de mercadoria. A consequência disso foi que as regras do jogo de acesso a terra mudaram, assim como a legalidade urbana (ROLNIK, 1997).

Como os grupos sociais possuem diferentes capacidades de obter uma moradia, o meio urbano conseqüentemente possui uma configuração socioespacial desigual. A localização diferenciada e fragmentada das classes, se expressa – e retroalimenta – no fenômeno da segregação residencial. Corrêa (1989) afirma que esse desequilíbrio estrutural se dá pelo caráter especial da habitação enquanto mercadoria. Ela se submete à dinâmica de um mercado imobiliário restrito, elitista e altamente especulativo, que não atende a toda demanda. Aliada a essa conjuntura, tem-se o fato de que o Estado teve um declínio no seu papel de provedor nas últimas décadas do século XX com a introdução de políticas neoliberais.

Apesar dos avanços e da conquista de um aparato legislativo inédito que visa a um maior controle no uso e ocupação do solo urbano, e dos avanços conceituais sobre cidades desiguais e injustiças espaciais, a questão da terra urbana continua sendo um “verdadeiro nó social no Brasil” (MARICATO, 2011, p. 40).

O cenário desolador de desenvolvimento urbano desigual e predatório, guiado pela dinâmica avassaladora do capital na maioria das cidades brasileiras, não deixa de ser uma realidade na cidade de Ponta Grossa – PR, aqui posta à análise. Durante a construção do trabalho, tornou-se evidente o atraso cultural no que diz respeito às políticas de ordenação e transformação do espaço urbano, principalmente na implementação das novas ferramentas legais de combate às mazelas urbanas.

Como o presente trabalho visa à compreensão da produção do espaço urbano de Ponta Grossa, a partir da sua sociedade, é fundamental determinar e caracterizar quais são os agentes envolvidos nesse processo que é coletivo, assim como suas práticas espaciais e suas estratégias de ação. Essa forma de análise toma Harvey (2005, p. 169) como exemplo, pois ele considera a urbanização um processo social, fundamentado em uma dada espacialidade e na qual “um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas”.

São diversos os autores que discutem a gama de agentes sociais que produzem e modelam o espaço urbano. Vasconcelos (2011) fez um extenso exame na literatura existente na Sociologia, História e Geografia e identificou diferentes modos de categorizar os sujeitos sociais, seja em forma de grupos e organizações (imobiliário, grandes empresas, residentes e governo) ou em elementos (capital fundiário, comercial

e financeiro). Também aponta a divisão entre agentes econômicos, capitalistas e o agente social. Entretanto, é na Geografia Histórica Urbana que o debate avançou e o conjunto dos agentes produtores do espaço se ampliou, com alguns sendo constantemente listados, como o Estado, os proprietários dos meios de produção ou detentores de capitais, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, as empresas de construção e as instituições financeiras. Gottdiener (1997) lembra que o mesmo agente pode participar das outras categorias ou se especializar em apenas uma.

Em um escrito recente sobre a produção do espaço urbano, Rodrigues (2011) apresenta uma relação de agentes que participam desse processo, tais como os produtores e promotores tipicamente capitalistas, incluindo-se aí os promotores imobiliários, o Estado, os proprietários de terra e os loteadores, além do capital financeiro. Igualmente relaciona os agentes definidores e determinantes, citando como exemplo o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional) e sua matriz discursiva “sustentável”; agentes ligados indiretamente ao capitalismo pela autoconstrução; e por último os indivíduos que produzem o espaço ilegal, os quais não seguem qualquer regulamentação urbanística e produzem os espaços de ocupação coletiva como favelas.

O destaque vai para o geógrafo brasileiro Roberto Lobato Corrêa, em cujas obras discute a produção do espaço (1989, 2011). Corrêa identifica sucintamente cinco categorias de agentes sociais, quais sejam os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e insere uma nova categoria formada pelos grupos sociais excluídos. Para ele “a terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital” (CORRÊA, 2011, p. 47).

O autor dá importantes contribuições ao debate pela compreensão de que os agentes sociais são “dotados de interesses, estratégias [...], portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2011, p. 43). Também que são eles que “materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano” (p. 44).

Esse conjunto de agentes modeladores do espaço pode ser descrito no mercado fundiário, com agentes específicos que possuem um denominador em comum, ou seja, a apropriação de uma renda da terra (CORRÊA, 1989). Os agentes desse mercado são identificados por Harvey (1980, p. 139) em seis categorias, sendo que cada um “tem um

modo distinto de determinar o valor de uso e o valor de troca” da moradia. São eles os usuários de moradia; os corretores de imóveis; os proprietários; os incorporadores e a indústria da construção de moradia; as instituições financeiras; e por fim as instituições governamentais.

O mercado imobiliário tem substancial importância no presente estudo por ter um papel determinante no processo de especulação fundiária. As estratégias dos profissionais que o compõem serão a seguir aprofundadas.

A atuação dos proprietários de terras se dá no sentido de obterem a maior renda de suas propriedades. O que lhes interessa é o valor de troca que a terra possui, e não o seu valor de uso (CORRÊA, 1989). Eles dispõem de muitas formas de extrair uma renda da terra, seja através de investimentos ou não.

Uma forma típica - e com garantias de futura lucratividade - de potencializar o valor de uma propriedade é pela simples ociosidade do terreno. A valorização da região decorrente de investimentos públicos (infraestrutura básica, equipamentos coletivos) ou privados (casas, principalmente de maior status, habitações verticais, determinados tipos de serviços e comércio) é auferida por proprietários de terrenos nessas proximidades que não destinaram qualquer utilização efetiva aos seus lotes. Assim se constitui o processo de especular com a terra, ou seja, aguardar o incremento no valor de troca do terreno por meio de melhorias advindas da coletividade, sendo que, posteriormente, a apropriação desse lucro será de forma privada. Uma singular compreensão sobre esse vantajoso mecanismo capitalista nos é dada por Villaça:

[...] A propriedade privada da terra funciona assim como um maravilhoso canudinho através do qual os proprietários fundiários sugam o suco representado pelo valor do trabalho de toda a sociedade, despendido na produção da cidade. Dificilmente se encontrará exemplo mais claro de como funciona a socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social (VILLAÇA, 1986, p. 53).

Portanto, o solo enquanto mercadoria tem esse cunho especial, não sendo necessário qualquer investimento ou manutenção para manter o seu potencial de uso e troca (HARVEY, 1980). Essa conjuntura também se desenvolve nas áreas descritas por Souza (2005, p. 27) como “franja rural urbana”. Essas áreas - tão afastadas dos olhos da população em geral e, como não poderiam deixar de ser, também do poder público local - apresentam uma lógica de funcionamento desconhecida pela maioria da população. Tal lógica é assim descrita pelo autor:

[...] na franja rural-urbana, muitas vezes a face visível do espaço (a paisagem) continua tendo um aspecto “rural”, às vezes até belamente bucólico –

algumas plantações, muito verde, grandes espaços servindo de pastagem para algumas cabeças de gado -, quando, na verdade, por trás disso se verifica uma presença insidiosa e cada vez mais forte da “lógica” urbana de uso do solo. Grandes áreas servindo de pastagem para umas tantas cabeças de gado, por exemplo, nada mais são, freqüentemente, que uma “maquiagem” para glebas mantidas como reserva de valor por empreendedores urbanos; são, assim, terras de especulação, “em pousio social”, por assim dizer, e que serão convertidas, depois de muitos anos ou mesmo após algumas décadas, em loteamentos populares ou condomínios fechados de alto status, dependendo de sua localização. Nem tudo aquilo que parece ser, por conseguinte, de fato é, em matéria de espaço periurbano (SOUZA, 2005, p. 27).

Outros autores também elucidam esse fenômeno de conversão de terra rural em urbana. Gottdiener (1997, p. 246), ao analisar o desenvolvimento residencial suburbano, apontou que essa categoria de especuladores, primeiro grupo a penetrar na área rural, “constituem a vanguarda da expansão metropolitana não planejada”. Corrêa (2011) também coloca que a esterilização das terras agricultáveis à espera de valorização para futuros loteamentos é uma prática recorrente desses agentes.

Entretanto, é em outra obra que Corrêa (1989) dá mais ênfase ao estudo dos agentes sociais, caracterizando-os melhor. Em relação aos proprietários fundiários, coloca que estão particularmente interessados na expansão da cidade<sup>1</sup> e a consequente conversão de terra rural em terra urbana, pois esta é mais rentável que aquela. E isso decorre de diferentes modos de se ocupar a periferia urbana: seja através da demanda por habitações populares (conjuntos habitacionais), seja por habitações de status (condomínios fechados). Portanto, a emergência da classe média brasileira, a procura cada vez maior por áreas isoladas e exclusivas pela classe alta, e a ideologia da casa própria, são fatores que garantem uma demanda constante por terras urbanas periféricas, estimulando a especulação com as mesmas.

Os proprietários fundiários também se beneficiam das amenidades naturais ou socialmente produzidas presentes em algumas regiões, as quais levam à valorização do entorno. Essas amenidades podem ser a proximidade a corpos d’água e espaços verdes, insolação, melhor qualidade do ar pela distância dos centros urbanos, menor poluição sonora, áreas planas etc. Os proprietários desses terrenos bem localizados “agem pressionando o Estado visando à instalação da infraestrutura urbana ou obtendo créditos bancários para eles próprios instalarem a infraestrutura”, o que acaba por incrementar o valor de suas terras e dos terrenos ociosos próximos. Aliado a esse jogo de ações

---

<sup>1</sup> Para ilustrar esse processo de transformação gradual do uso da terra rural em urbana na cidade de Ponta Grossa tem-se como base os dados obtidos por De Paula (1993). O autor analisou as leis referentes ao perímetro urbano e constatou que este foi modificado diversas vezes, e quase em sua totalidade, foi no sentido de expandi-lo, como será visto no item 2.1.

especulativas, são realizadas campanhas publicitárias que exaltam as qualidades desses lotes, e destinadas à população de status (CORRÊA, 1989, p. 18).

Os terrenos privilegiados pela localização possuem um potencial do qual seus proprietários podem extrair um preço de monopólio. Certos atributos, como os melhoramentos públicos, podem ser reproduzidos pelo trabalho humano em outras localidades. Já as localizações, que se associam aos deslocamentos necessários para muitos pontos, não. Conforme descreve Villaça (1998, p. 354), “só a totalidade da cidade produz e reproduz localizações, mas elas são irreproduzíveis”. Por isso, loteamentos destinados à classe alta geralmente possuem uma lógica de localização que lhes garantem uma qualidade de acessibilidade, a qual é contabilizada para incrementar o seu valor de comercialização.

No entanto, a estratégia dos proprietários de terrenos mal localizados, em áreas periféricas sem amenidades físicas, é no sentido de promover loteamentos populares destinados a classes sociais de menor poder aquisitivo, logo, com o mínimo de infraestrutura. A construção das habitações é feita pelos próprios moradores ou através de políticas públicas, que “implanta[m] enormes e monótonos conjuntos habitacionais” (CORRÊA, 1989, p. 19).

Os proprietários fundiários igualmente visam à retenção de terras dentro do espaço urbano, pois, a escassez na oferta, acarreta o aumento do preço de terrenos. No âmbito dessa discussão, Villaça (1986) infere que o capitalismo se sustenta através da escassez, sendo ela um mecanismo essencial para fixar preços e para haver concorrência. Portanto, para a sobrevivência do sistema, é necessário se criar permanentemente a escassez.

Isso é tão verdadeiro que sempre há segmentos da sociedade capitalista que se beneficiam de determinados problemas. Em relação ao contraste terrenos ociosos/alta demanda populacional por habitações, os que têm retorno financeiro com tal situação são os proprietários fundiários, pois o solo urbano, principalmente na zona central, dá ao seu proprietário garantias, por um tempo prolongado, de lucro. Sempre haverá demanda para ocupar o distrito central de negócios, então, deixar o terreno sem uma destinação de uso efetivo, ou sem manutenção, não evita que ele se valorize, pois se localiza perto dos principais serviços e conta com uma ampla rede de infraestrutura.

O capital imobiliário, dessa maneira, é tido como um “falso capital”, e a origem de sua valorização é a monopolização do acesso a esse bem (SINGER, 1982). Logo, pode-se concordar com Castells (1983, p. 229) quando ele afirma que “a importância da

especulação imobiliária provém, essencialmente, da penúria das moradias que ela contribui para reforçar”.

Os próximos agentes que serão analisados são os promotores imobiliários, parcela de extrema importância no processo de produção do espaço urbano, visto que integram o mercado imobiliário, o qual é repleto de interesses no crescimento das cidades. Os promotores imobiliários são responsáveis principalmente pela construção do imóvel e sua posterior comercialização no mercado. São constituídos por diferentes agentes, tais como: o proprietário construtor (e incorporador), a empresa responsável pelas obras, os comerciantes que negociam o imóvel (imobiliárias, corretores) e, como incluído por Corrêa (1989), pode-se elencar também grandes bancos e até mesmo o Estado.

Villaça (1998, 2004) caracteriza o setor imobiliário como um grupo poderoso, autônomo e articulado na sociedade. Também o caracteriza enquanto a facção do capital que mais possui interesse no espaço urbano, liderando grupos empresariais, como os da construção civil, do comércio em geral e diversos escritórios de engenharia e arquitetura.

Um dos papéis que o mercado imobiliário desempenha, de acordo com Gottdiener (1997, p. 179), é a tradução dos valores de uso “produzidos pela matriz espacial das atividades de acumulação de capital em valores de troca de mercadoria refletidos no preço do bem imóvel”. O produto final, ou seja, o valor de troca que o mercado imobiliário comercializa, contém ingredientes próprios que esse setor se utiliza para manter a lucratividade. Pode-se falar, primeiramente, na produção ideológica de novos estilos de vida e de novas formas de morar, “com vistas a tornar prematuramente obsoletos os bairros residenciais existentes para criar mercado para seus lançamentos e reduzir o tempo de rotação de seu capital” (VILLAÇA, 1998, p. 184). Essa atuação abstrata do setor imobiliário induz a efeitos sobre a sociedade, a qual é “arrastada em direção a um padrão de necessidades sociais e relações humanas [...] pelas forças cegas de um sistema envolvente de mercado” (HARVEY, 1980, p. 163).

Tal estratégia se combina a outras - também direcionadas à demanda solvável - que se concentram, e de maneira muito rentável, nas áreas nobres do espaço urbano. Elas ocorrem, seja através da manutenção desses bairros de status, seja pela criação de novas áreas nobres, devido ao esgotamento de outras áreas valorizadas na cidade. Essa criação de novas áreas altamente valorizadas também pode resultar de medidas de transformação de antigos bairros que dispõem de alguns atrativos ou amenidades. Tais

medidas são atreladas a uma maciça publicidade que procura atrair moradores da elite local.

Em Ponta Grossa, áreas nobres exclusivamente residenciais como o Jardim América (localizado no bairro Estrela), Jardim Carvalho I, e Vila Esmeralda (ambos no bairro Jardim Carvalho), recebem constante manutenção para manter o status residencial. As residências, cada vez mais, seguem o padrão já estabelecido: são grandes, modernas, luxuosas e unifamiliares. Assim, tanto as novas habitações quanto as mais antigas, só tendem a se valorizar.

Os bairros adjacentes a esses destacados, como Vila Estrela (inserida no bairro Estrela) e Jardim San Diego (bairro Jardim Carvalho) acabam por receber também a atenção de incorporadores imobiliários. Configuram-se atualmente como áreas de classe alta - não mais como de média ascendente - o que pode ser constatado pelas novas residências de elevada metragem quadrada e alto padrão arquitetônico e, especialmente na Vila Estrela, pelo crescente processo de verticalização de alto status social.

O *marketing* imobiliário é o veículo pelo qual os agentes desse setor põem em prática suas estratégias, a fim de que consumidores de segmentos específicos sejam atingidos. Ele é constituído de discursos e argumentos que refletem a conjuntura social de cada época. Alguns dos produtos desse pacote de abordagens do *marketing* imobiliário são expressos na figura dos denominados Loteamentos Fechados, Condomínios Horizontais e Residenciais Fechados, os quais divergem na sua natureza jurídica<sup>2</sup>.

A crescente criminalidade, a deterioração das áreas centrais, o adensamento demográfico e seus subseqüentes impactos na qualidade de vida, aliados à crescente concentração de capital nas mãos de poucos, deflagraram a fuga das elites de áreas já saturadas. Essa parcela da população se deslocou para onde os incorporadores imobiliários transformaram segurança, conforto, exclusividade, luxo, sossego, modernidade, lazer, entre outros atrativos, em mercadorias. Residem agora em condomínios “murados” que proporcionam a sensação de segurança e isolamento.

---

<sup>2</sup> De acordo com Godoy (2004) Condomínio é uma figura jurídica que segue critérios dentro da esfera e domínio do Direito Privado. Entretanto, Condomínios são tidos, usualmente, como sinônimos de Loteamentos Fechados, porém esse último inexistente enquanto figura jurídica, pois todo parcelamento de solo dessa modalidade é público. Rodrigues (2011) aponta que murar loteamentos é inconstitucional segundo o Ministério da Justiça, e Condomínios Fechados são, na realidade, Loteamentos Fechados, por não obedecerem a legislação condominal, por isso a autora utiliza as expressões “condomínios e/ou loteamentos murados”.



Vale ressaltar que as classes dominantes, além das amenidades supracitadas, apropriam-se de sítios naturais com os melhores atributos, sejam eles altos ou baixos. Eles atendem aos requisitos de segurança, salubridade e beleza cênica, sempre garantindo ótimas condições de acessibilidade ao centro (VILLAÇA, 1998). O capital imobiliário, deste modo, revela suas sofisticadas “geoestratégias”, como bem coloca Souza (2002), e o espaço se reafirma enquanto um poderoso instrumento de dominação.

A emergência dessa tipologia de habitação resulta em novas áreas de alto status na cidade, com homogeneidade socioeconômica interna, conferindo a esses residentes a afirmação de seu status social, visto que estão perto de seus “iguais”. Os condomínios da elite, outrossim, atraem para sua vizinhança imediata grandes residências, ocupadas pela população de classe média-alta e alta, criando novos bairros, ou apenas focos, de alto status, portanto, sem grandes contrastes sociais. São regiões dotadas de um padrão ambiental e estético diferenciado, raro no conjunto da cidade, com a melhor infraestrutura disponibilizada pelo Estado. Portanto, a instalação de condomínios murados promove a valorização do entorno e o estímulo ao processo de especulação fundiária, pois eles se instalam em áreas isoladas, envoltos por vazios urbanos.

Essa forma de apropriação do espaço - calcada no isolamento, na fragmentação social, no contínuo processo de expansão do perímetro urbano pela busca incessante de áreas cada vez mais isoladas e exclusivas, tanto por parte da burguesia quanto pelo mercado imobiliário aquecido pelo retorno financeiro - exerce um papel preponderante na (re)estruturação do espaço urbano. Então, pode-se dizer que o setor imobiliário, em conjunto com as elites, forma um poderoso conglomerado que produz e reproduz espaço, tendo seus interesses rapidamente concretizados, em vista da volumosa quantia de capital que circula nesses segmentos.

Villaça (1998) em muitos momentos discute as práticas de reprodução adotadas pela classe dominante. Ele nos mostra que o fator resultante desse choque de forças é a capacidade da burguesia de pairar, por muitas vezes, acima do Estado, e respectivamente, da legislação urbanística, uma vez que elas controlam o mercado imobiliário. Desse modo, ela se beneficia da ineficácia das leis urbanísticas, dominando, assim, a ocupação do solo, conforme o autor expõe:

Imaginar que a legislação urbanística possa dobrar os interesses de um poderosíssimo setor do mercado – o setor imobiliário – é uma ilusão. Num país de Estado fraco como o Brasil, especialmente na esfera municipal [...], é ilusório imaginar que uma frágil lei municipal, defendida apenas por um punhado de bem-intencionados funcionários municipais, possa derrotar os

interesses de dois poderosos grupos por tanto tempo: os proprietários da área (classe média alta e alta) e o setor imobiliário. Se a legislação urbanística sobrevive por décadas, supostamente contrariando esses poderosos interesses, é porque tais interesses não estão sendo fortemente contrariados por ela [...] (VILLAÇA, 1998, p. 224).

A classe dominante, ao controlar o mercado de terras, o setor imobiliário e de construção civil, e indiretamente o Estado, segrega os demais grupos sociais, pois direciona seletivamente suas localizações. Talvez o controle mais evidente sobre o espaço que a classe alta exerce é a sua forma de reprodução social, ou seja, a tendência a se autossegregar em determinadas áreas da cidade. Esse fenômeno “é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço” (VILLAÇA, 1998, p. 150). O autor igualmente afirma que a obsessão por muros e bairros cercados é a expressão do contato dos mais ricos com os mais pobres, quando aqueles se deslocaram para a periferia. Sendo assim, “a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros” (p. 147). Como se vê, o espaço atua enquanto instrumento de dominação e, ao mesmo tempo, de exclusão.

A segregação voluntária produz “ilhas urbanas”, “cidades dentro da cidade” (JACOBS, 2000, p. 49) onde se pode desfrutar de uma cidade irreal, marcada por símbolos de status, de distinção dessa classe privilegiada. A dimensão simbólica dessas “cidadelas” particulares pode ser constatada pelo alto padrão dos projetos paisagísticos dos empreendimentos, da luxuosa estrutura dos pórticos de perfis culturais específicos, e pelos atrativos chamamentos comerciais dos nomes dos empreendimentos, carregados de simbologias, conforme examinou Godoy (2004) em pesquisa de campo.

As denominações dos empreendimentos pesquisados por Godoy (2004) em Ponta Grossa utilizam termos como “Portal”, “Parque”, “Colina”; nomes em outras línguas, como em inglês “Green Park”, “Garden Park”, “Royal Park”; em italiano, “Villagio Del Tramonto” (Vila do Pôr do Sol) e Vêneto (região romântica da Itália), etc. Seus significados remetem a áreas nobres, altas, ideais, com amplas visões, dotadas de elementos verdes, e sempre fazendo referência a elementos do exterior, como um padrão ideal de vida a ser imitado.

Como exemplo de novos condomínios fechados tem-se o Villa Vicenza, La Défense, Fontana di Trevi, Parque dos Ingleses e Spazio Verde. Todos fazem alusão a outras nacionalidades e se utilizam de artifícios que dão certa notoriedade e atratividade aos empreendimentos.

Essas estratégias de propaganda do setor imobiliário se combinam com outra fundamental prática desses agentes, que é a recente incorporação da “natureza” nas suas estratégias de venda, sendo uma valiosa moeda de troca dos condomínios fechados. A exploração da existência ou proximidade às áreas verdes exemplifica a comercialização de características cada vez mais escassas nas áreas densamente ocupadas: ar puro, beleza cênica, arborização, tranquilidade, entre outras, trazidas pelo elemento verde. Ao serem traduzidas como sinônimo de qualidade de vida, aumentam a valorização desses fatores, no entanto se tornam somente acessíveis à classe alta.

Pode-se compreender tal mudança de postura pelo novo paradigma a respeito do meio ambiente, visto agora como um “bem comum” da humanidade (porém as riquezas naturais como um “bem comum” contrastam com o predomínio da propriedade privada), e seguido pela ideia de desenvolvimento sustentável que Rodrigues (2011) explica. As recentes crises ligadas à conservação do meio ambiente, produtos das demandas para suprir o modo de produção capitalista, acabaram por valorizar a proximidade a áreas verdes, tornando-as fortes estratégias do *marketing* imobiliário moderno. As novas matrizes discursivas que contemplam o “meio ambiente” e o “desenvolvimento sustentável”, constantes em todos os documentos oficiais, ofuscam os problemas sociais, fruto da produção desigual do espaço, e, principalmente, a realidade da crise, ou seja:

[...] ocultam os verdadeiros responsáveis pelos problemas – aqueles que se apropriam e são proprietários dos meios de produção, da terra, das riquezas – e atribuem a responsabilidade aos “consumidores” e aos pobres que ocupam as piores áreas, que não interessam ao setor imobiliário, obscurecendo a essência da desigualdade e da segregação socioespacial, ocultando a importância do território, do espaço e da sociedade (RODRIGUES, 2011, p. 211)

Ainda segundo a mesma autora, a popularização das expressões que fazem alusão ao “meio ambiente” tem por trás interesses que garantem as condições de reprodução de determinadas classes sociais. “As palavras mantêm o grau de neutralidade ótima para a perenização do modo de produção de mercadorias” (RODRIGUES, 2011, p. 224), mercadorias aqui expressas pelas formas de morar, pelos novos estilos de vida, que promotores imobiliários tentam amarrar à ideologia dominante, e, de quebra, são considerados “protetores do meio ambiente” em seus empreendimentos “verdes”.

O mercado residencial somente atende a classe média quando tem subsídios do governo, como na época do BNH (Banco Nacional de Habitação) e atualmente, por meio do Programa “Minha Casa Minha Vida”, criado no Governo Lula (MARICATO, 2011). Já em relação à parcela mais vulnerável da sociedade, a demanda não-solvável - segmentos da população que não têm condições de adquirir um imóvel, e em alguns casos, nem mesmo de optar pelo aluguel – não se constitui em alvo do capital imobiliário, restando ao Estado suprir suas necessidades habitacionais por intermédio de subsídios.

O Estado é outro importante agente que atua na produção e organização do espaço. Sua forma de atuação varia de acordo com o estágio e o amadurecimento do capitalismo. Sua funcionalidade segue a dinâmica da sociedade e sua política de ação tem importantes reflexos no uso do solo. Pode, muitas vezes, desempenhar outros papéis, como o de grande industrial, consumidor de espaço, proprietário fundiário e - através da implantação de conjuntos habitacionais - promotor imobiliário. Constantemente é chamado a arbitrar o uso e a ocupação do solo urbano entre os diferentes interesses. Para isso, ele criou um arcabouço jurídico. Igualmente deve regular os “aspectos ‘anárquicos’ e destrutivos da competição capitalista” (HARVEY, 2005, p. 85). Logo, o Estado é um agente privilegiado na produção do espaço, podendo exercer diversas funções.

Harvey (2005) afirma que o Estado capitalista é produto das contradições entre os interesses individuais e os da coletividade, e foi criado pelo próprio homem para mediar esses conflitos, assim como para mediar a relação entre capital e trabalho e manter a sociedade de classes em “ordem”. Ele se configura, então, como sendo um instrumento de dominação de classe (exercendo esse domínio por meio de leis, tributações e do poder de coação), e se fosse diferente disso, o modo de produção capitalista não se sustentaria.

Devido à complexidade da sociedade capitalista, com sua fragmentação em classes e conflito de interesses, é que se pode dizer que o Estado não é neutro, visto que ele é o produto dessa, e reflete suas desigualdades estruturais. Ele tende a priorizar o interesse de determinados setores dominantes da sociedade, muitas vezes realizando alianças. Com essa postura, o Estado cria as condições ideais de reprodução da ordem já estabelecida, ou seja, a reprodução das classes sociais. Essa relação se dá pela facilidade que a classe dirigente tem de universalizar suas ideias e interesses, como sendo interesses da coletividade, portanto, válidas e dominantes em determinado período.

Assim, essas ideias devem ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma. As noções de “justiça”, “direito”, “liberdade” são apresentadas como se tivessem um significado independente de qualquer interesse de classe específico. O relacionamento entre as ideias dominantes. [...] Depois que a moralidade se universaliza como “verdade absoluta”, por exemplo, é possível para o Estado, e mesmo para todo o modo de produção, ser julgado imoral. (HARVEY, 2005, p. 81).

A questão ideológica, solidificada ao longo dos anos, produz resultados na ordenação espacial da cidade. Neste trabalho, somente foi possível compreender a atual estrutura do espaço urbano ponta-grossense e sua conjuntura social, quando se esmiuçou seu processo de formação. Ficou clara a hegemonia de segmentos específicos da sociedade; isso, construído durante a própria história da cidade. Inserida em uma região tradicional do Paraná, Ponta Grossa deve sua evolução econômica e política aos grandes latifundiários, fazendeiros pecuaristas<sup>3</sup>, que influenciaram por anos a mentalidade da política local. Essas características históricas da cidade repercutiram expressivamente na reprodução das classes sociais ponta-grossenses, sempre privilegiando o setor econômico e a elite local, relegando a planos secundários o desenvolvimento socioespacial.

Pelo fato de a intervenção estatal refletir as contradições da ordem social, produzidas por um desenvolvimento desigual – esse inerente à sociedade capitalista – pode-se dizer que “o Estado apenas exacerba esse conflito, porque, em vez de agir no interesse geral ou pelo menos como um mediador, [...] o Estado atua contra a fração menos poderosa” (GOTTDIENER, 1997, p. 216).

Ao se destinar de maneira desigual os investimentos públicos no espaço urbano – concernentes a serviços como infraestrutura de saneamento, pavimentação, equipamentos sociais, dentre outros melhoramentos - o poder público serve ao processo de especulação imobiliária, pois as medidas tomadas pelo Estado refletem diretamente no valor do solo. Por conseguinte, há a elevação da renda daqueles que já contam com privilegiada situação financeira, reforçando o *status quo*.

O Estado também está fortemente imbuído de interesses imobiliários, pois, de acordo com Corrêa (1989) e Harvey (2009), a urbanização desempenha um relevante papel para economia, a de absorver o excedente de capital. As crises cíclicas de acumulação pelas quais passa a economia tendem a ser absorvidas pela produção de

---

<sup>3</sup> A formação e atuação dessa elite ruralista na estruturação do espaço urbano de Ponta Grossa será melhor examinada no próximo item, assim como será também a atuação do Estado no Capítulo III, por meio das regulamentações urbanísticas que foram implantadas.

habitações, uma vez que são grandes os investimentos de capital e a criação de empregos no mercado imobiliário. A urbanização, então, “é um veículo primordial para absorção do excedente em escalas geográficas sempre crescentes” (HARVEY, 2009, p. 16).

Em 2009, frente à crise internacional que eclodiu em outubro de 2008, o governo federal lança o Programa “Minha Casa Minha Vida”, como forma de impulsionar a construção de moradias, através de subsídios federais. A construção civil fomenta a geração de empregos, pois cria demandas nas indústrias que a alimenta, como a de ferro, vidro, cimento, areia; e após a conclusão das moradias, pelo comércio de eletrodomésticos, mobiliários, etc. (MARICATO, 2011).

Esse programa habitacional retomou alguns conceitos antigos sobre a provisão habitacional vigentes na época do Regime Militar – período de maior construção de moradias no Brasil -, e surgiu de uma parceria entre o governo federal e 11 das maiores empresas promotoras de moradias (construtoras e incorporadoras) que abriram seus capitais na Bolsa de valores de São Paulo. Deu-se, assim, um impulso à continuidade da acumulação na produção habitacional no país (MARICATO, 2011).

O PMCMV é dirigido, principalmente, à população com faixa de renda média e média baixa, entre 3 e 10 salários mínimos, não atendendo suficientemente, à população concentrada na faixa de 0 a 3 salários mínimos, responsável por 90% do déficit habitacional brasileiro, e que desde 1983 não é alvo da política habitacional brasileira. Maricato (2011) também alerta para outros impactos negativos que o programa já apresenta, como a ausência de avanços no que se refere à inserção da moradia no meio urbano, dada a sua localização periférica e sua condição de isolamento, deixando a questão da segregação intocada. Isso porque a opção pela localização dos grandes conjuntos é feita por agentes do mercado imobiliário, não por gestores públicos, revelando que o programa possui um viés quantitativo, não qualitativo.

Há atrasos também no aspecto arquitetônico, que segue modelos padronizados; entretanto, o destaque maior vai para o talvez mais intrigante problema que o “Minha Casa Minha Vida” acarretou: o impacto na valorização imobiliária. Após o lançamento do programa, conforme jornais noticiaram, os preços dos terrenos e imóveis em diversas periferias do país dispararam. Maricato (2011) explica que esse fenômeno se deu porque, junto com o aumento dos investimentos em habitação, não houve uma transformação na base fundiária de controle do preço da terra, o que acarretou um ganho

para o preço dos imóveis. Assim, a questão fundiária e da função social da terra continuam intactas.

O Estado, dessa forma, acaba destinando de maneira indireta, grande parte do subsídio habitacional para a especulação imobiliária, expulsando a população vulnerável das áreas bem servidas da cidade, que são restritas aos segmentos mais favorecidos.

Tal característica do mercado residencial brasileiro é inerente ao capitalismo periférico, que tornou o acesso ao solo urbano possível somente através de compra ou aluguel. Com isso, grande parcela dos cidadãos passou a pertencer a grupos sociais excluídos, uma vez que o salário mínimo para subsistência no país já é insuficiente para as necessidades básicas como água, energia, alimentação, gás e transporte.

A população, então excluída das políticas públicas e sem acesso ao mercado de moradia e à cidade servida de infraestrutura e serviços, procura modos de inserção no meio urbano. A alternativa que lhe resta é a ocupação das piores áreas do espaço urbano, sejam elas públicas ou particulares: áreas insalubres, ambientalmente frágeis, impróprias para urbanização, como mangues, beira de rios e córregos, várzeas, encostas íngremes. Elas não interessam ao setor imobiliário, pois sua ocupação é proibida por lei. Em vista disso, esses indivíduos marginalizados são considerados “dilapidadores do ‘meio ambiente’”, no entanto, “quando as áreas passam a ter interesse para o capital, [...] a população é removida, criando conflitos mediados pelo Estado” (MARICATO, 2011, p. 214).

Nessas áreas não relevantes para o mercado, a invasão é consentida, pois todos necessitam de um lugar para habitar. Cria-se um verdadeiro cenário de “faz de conta geral” (MARICATO, 2011, p. 133) no país, onde se tem uma legislação urbana e ambiental já bastante avançada e detalhada, referência até em outros países, porém aqui aplicada apenas a uma parcela do território. Os Planos Diretores e as Leis de Zoneamento são leis para o mercado, e a maioria da população está fora do mercado; logo, “os urbanistas estão trabalhando em um espaço de ficção, com realidade de ficção” (2010, s.p.).

A maior parte da cidade, na verdade, é construída ilegalmente, é a denominada “cidade real”, logo, o que deveria ser exceção, é regra, e “o direito à cidade transforma-se então em privilégio” (BUENO, 2007, p. 15)

O produto das invasões são as favelas - concretização no espaço da estratégia de sobrevivência e de luta pelo direito à cidade dos grupos sociais excluídos. É por meio

delas e das periferias ilegais, isoladas e invisíveis que esse grupo desempenha seu papel de agente modelador do espaço (CORRÊA, 1989).

As favelas, em Ponta Grossa, estão localizadas principalmente nos fundos de vale próximos à área central. Isso se dá em razão das singularidades do seu relevo e da marcante drenagem radial. Os arroios, que nascem da região central em direção às periferias, propiciam invasões em áreas bem próximas ao centro da cidade, e pela acentuada diferença de altitude entre a região central e esses assentamentos ilegais, elas passam despercebidas, pois estão ocultadas pela topografia acidentada.

Já os habitats precários e informais nas áreas longínquas se dão, muitas vezes, sobre franjas de expansão periférica em zonas rurais, essas:

[...] eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, estes assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação destes assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – já que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade estes assentamentos simplesmente não existem (ROLNIK, 2007, p. 272).

A forma que o Estado adotou para atender à demanda social foi destinar a esses grupos conjuntos habitacionais justamente nos espaços desarticulados do restante da cidade: as periferias subequipadas, fortalecendo o processo de exclusão territorial. Residindo em áreas distantes, esses cidadãos têm chance mínima de usufruírem dos serviços e oportunidades de desenvolvimento econômico que a cidade oferece - situação contrária dos que possuem boas condições socioeconômicas e de acessibilidade (ROLNIK, 2007).

Em Ponta Grossa, para um cidadão poder ser incluído nos programas habitacionais da prefeitura, alguns critérios são preponderantes, como a renda salarial. Através de uma seleção socioeconômica, forma-se na cidade uma organização socioespacial pela criação de bairros padronizados, de certa forma homogeneizada, com usuários de perfis socioeconômicos semelhantes. Os programas habitacionais, dessa maneira, colaboram com a ocupação diferenciada do solo urbano, e definem em qual espaço determinada população poderá residir (SCHEFFER, 2003). Reproduzem-se, assim, as desigualdades socioespaciais próprias da sociedade de classes.

Um dos efeitos de se realocar a população para conjuntos distantes é a expansão horizontal da malha urbana. Mas o Estado não é o único que age nesse sentido, uma vez



que construtoras particulares também oferecem loteamentos em áreas periféricas, colaborando com a dispersão da cidade.

Vale destacar dois processos desencadeados pelo espraiamento horizontal. Primeiro, ocorre a proliferação de vazios urbanos no caminho para os núcleos habitacionais, passíveis de especulação fundiária. Segundo, o mercado imobiliário é alterado, uma vez que a distribuição de infraestrutura a essas zonas eleva o valor dos lotes, inclusive dos não ocupados ou subutilizados próximos (SCHEFFER, 2003).

São muitas as críticas feitas à natureza das políticas habitacionais para a população de baixa renda. Elas se direcionam principalmente para a má localização dos conjuntos, a qual eleva os custos com infraestrutura, promove a sobrecarga no sistema de circulação, etc. Também a respeito da duvidosa qualidade arquitetônica dos projetos, que são uniformizados, padronizados, à semelhança dos implementados pelo BNH (BONDUKI, 2008), ou, nas palavras de Jacobs (2000, p. 2), “verdadeiros monumentos à monotonia e à padronização, fechados a qualquer tipo de exuberância ou vivacidade da vida urbana”. A mesma autora segue em suas críticas nesse ponto ao dizer também que tais políticas produzem na periferia uma “papa monótona e nada nutritiva”, com certo nível de “esterilidade” (p. 5).

Esse “verdadeiro depósito de gente” (MARICATO, 2011, p. 179) expressa a visão do poder público de que simplesmente prover uma habitação fará milagres sociais, negligenciando os aspectos espaciais. “Da mesma maneira, um bom prédio escolar não garante uma boa educação” (JACOBS, 2000, p. 124). Implicitamente, as políticas habitacionais – aí podem-se contabilizar os micro-investimentos em infraestrutura tanto nas periferias quanto nas favelas - se configuram como formas de promoção pública, e os beneficiários as recebem como favores que devem ser retribuídos em épocas eleitorais. (ROLNIK, 2007).

A conjuntura descrita até aqui nos revela que as políticas urbanas adotadas ao longo da história do nosso país culminaram na cisão das cidades brasileiras, como um *apartheid* entre centro e periferia. O rebatimento espacial são duas cidades: uma legal, moderna, equipada, concentrando comércio, serviços urbanos, públicos e privados, e equipamentos culturais; no seu extremo, tem-se a cidade invisível, atrasada, clandestina, com moradias precárias, eternamente inacabadas, onde seus habitantes dificilmente têm a posse da propriedade (VILLAÇA, 2004; ROLNIK, 2007). O intrigante é que como ainda não se viu situação divergente dessa em nossas cidades, o desenvolvimento

desigual do espaço urbano se torna o referencial da sociedade, sendo considerado então como “natural”.

As cidades administradas sob a égide do neoliberalismo exibem os contrastes produzidos pelos ciclos do mercado imobiliário. Tem-se a existência da superconstrução a fim de absorver o excedente que o próprio capital criou, paralela à deterioração, proliferação de habitats precários e favelas (GOTTDIENER, 1997; HARVEY, 2009).

A seguir, será discutida a tipologia de planejamento urbano que tão bem tem caracterizado as cidades neoliberais, estruturadas com base nos interesses do mercado e propícias ao processo de especulação imobiliária.

## **1.2 Planejamento Urbano e Perspectiva Mercadofila**

Primeiramente, é importante destacar que a concepção de planejamento urbano difere da ideia de Plano Diretor, Urbanismo e Zoneamento, noções muitas vezes tidas como sinônimos daquele. Planejamento urbano é, na verdade, resultado da ação (ou discurso) do Estado sobre a organização do espaço urbano, expressa sob a forma de um plano (VILLAÇA, 2004).

Investigando a história de implementação do planejamento urbano no Brasil, foi possível perceber o quanto esse objeto se transfigurou, adequando-se à conjuntura social de cada época. São mudanças tanto de nomenclatura, quanto de conteúdo, forma e metodologia de elaboração, o que, segundo Villaça (2004), foram estratégias da classe dominante para sua manutenção no poder, dada a sua diferenciada capacidade de resolver os problemas urbanos em cada fase.

Tendo em vista as significativas alterações na natureza dos planos, o autor dividiu em três períodos a história do planejamento urbano no Brasil. O primeiro, que começa em 1875 vai até 1930, é conhecido como a época dos planos de melhoramentos e embelezamento, fortemente influenciados pelos valores estéticos franceses. As grandes obras que visavam à “cidade bela” exaltavam a burguesia e ajudavam o Estado a se impor, ocultando os interesses imobiliários por detrás das grandes obras urbanas. Foi um tipo de planejamento altamente ideológico.

A virada do século XIX para o XX foi caracterizada pela hegemonia do discurso higienista: a defesa da separação da cidade em usos era feita em nome da higiene. O planejamento urbano era ainda um saber de amadores, e o ordenamento espacial era

influenciado decisivamente por médicos, os quais foram, muitas vezes, os primeiros planejadores (SOUZA, 2002).

Com o agravamento dos problemas urbanos e o fracasso da classe dominante e do Estado em produzir propostas para resolvê-los, os planos de obras acabam, e se inicia um novo período. Ele é marcado pelo plano intelectual, com base científica e pode ser dividido em três subperíodos. A fase do Urbanismo e do Plano Diretor vai de 1930 a 1965, época em que se inicia um novo discurso, o qual dá prioridade às obras de infraestrutura em detrimento das obras de embelezamento. Passa-se da “cidade bela” para a “cidade eficiente”, que teria como meta estancar o já anunciado “caos urbano”. Desse modo, a missão da classe dominante deixa de ser embelezar a cidade, e entram em cena os volumosos planos diretores associados a diagnósticos técnicos que dão destaque para a infraestrutura de saneamento e transporte (VILLAÇA, 2004).

Ainda marcado pela forte presença dos interesses imobiliários, os planos dessa época não eram elaborados para resolver os problemas das massas populares, e sim os interesses dominantes. Expressão disso são as obras de remodelação de áreas estratégicas da cidade, como a região central - que garantiriam grande retorno imobiliário -, bem como obras de infraestrutura, especialmente a viária. Em reação ao suposto determinismo físico dos planos desse período, a ideologia dominante prega que a cidade realmente necessita ser apreendida enquanto um organismo social e o Plano Diretor passa a ser considerado obsoleto, desacreditado. O novo plano precisa ser moderno e sua imagem deve ser desvinculada dos fracassos anteriores. Resultado disso são os “superplanos”, que marcam a fase que vai de 1965 a 1971, caracterizada pela supremacia do conhecimento técnico e científico (VILLAÇA, 2004).

Esse período caracteriza o auge da atividade de planejamento no Brasil, designado por Déak (2004) como uma verdadeira “desova de planos” de desenvolvimento integrado, isso pelo duplo estímulo que receberam:

[...] no plano das ideias, a produção efervescente da reconstrução pós-guerra, principalmente na Europa; e, no plano material, o reconhecimento governamental de que o processo de rápida urbanização em curso, que alcançava todo o Brasil, era definitivamente uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria intervenção estatal, consagrando precisamente o que se denominou planejamento urbano (DÉAK, 2004, p. 12).

Os planos, agora, passam a ser elaborados fora das administrações municipais e dos interesses da classe dominante, por especialistas de escritórios privados, grupos

“isentos de contaminação política”. Possuem uma sofisticação tecnocrática e se baseiam na interdisciplinaridade; passam a despejar sobre a administração “uma verdadeira enxurrada de recomendações, cálculos, padrões técnicos, modelos a serem seguidos e às vezes [...] muitas leis” (VILLAÇA, 2004, p. 212). Pela sua abrangência e complexidade, são inviáveis, pois demandariam muitos meses para serem discutidos, absorvidos, e resolvidas suas discordâncias.

Conforme Rolnik (2000), a tecnocracia no planejamento urbano no Brasil surgiu, realmente, já no final do século XIX e início do XX, com o debate em torno dos padrões e parâmetros técnicos desejáveis para as intervenções higienizadoras e embelezadoras da época. Essa herança tecnocrática marcou o modo de planejar as cidades durante quase todo o século XX e é a base atual do planejamento urbano brasileiro.

A primazia da tecnocracia na legislação urbanística revela o tratamento da cidade enquanto um objeto puramente técnico, na qual se ignora o reconhecimento de conflitos, desigualdades nas condições de renda da população, etc. Crítica a tal postura é feita por Villaça (2000, p. 12), que diz que “os problemas do planejamento urbano no Brasil não são nem nunca foram técnicos”.

Munidos de índices, coeficientes e taxas, os planos se tornam demasiadamente complexos e distantes da compreensão da maioria da população. Nesse sentido, se configuram como um campo restrito a especialistas, “o que ‘analfabetiza’ o cidadão comum no tema e faz dele refém da tecnocracia” (ROLNIK, 2000, p. 12). A autora também aponta para a impermeabilidade à lei e às pressões de segmentos excluídos da população, que não estão contemplados pelas regulações; dessa maneira, a tecnocracia somente beneficia os que já vivem na legalidade, ou seja, os segmentos mais favorecidos.

No último período, iniciado na década de 1970, os volumosos planos intelectuais transformam-se em planos singelos, sem diagnósticos técnicos e mapas, feitos pelos próprios técnicos municipais. Eles apresentam um conjunto de generalidades, enumerando objetivos, políticas e diretrizes, sem propostas concretas, tudo associado a um posterior detalhamento, o que não é posto em prática, ou seja, depare-se, novamente, com o plano inconsequente, destinado ao engavetamento nas prefeituras municipais (VILLAÇA, 2000).

É na década de 1980 que o Plano Diretor sai do ostracismo e volta a ser debatido, estimulado pelos movimentos populares - agora mais conscientes e

fortalecidos – e por entidades nacionais, que juntas consolidaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A reação da classe dominante com interesses no espaço urbano às reivindicações das massas populares foi justamente com plano diretor, o que não era solicitado pelo Movimento, consciente de que esse instrumento vinha “servindo apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado” (VILLAÇA, 2004, p. 232), portanto, continua o autor, “essa resposta à pressão foi um retrocesso de seis décadas”.

A década de 1990 marca o início do processo de politização do Plano Diretor, agora transformado em projeto de lei e que passa a incluir temas da Reforma Urbana, como a possibilidade de definir se a propriedade está ou não cumprindo sua função social. Abandona seu caráter puramente técnico e científico para se tornar uma peça política, tratado enquanto um processo, com etapas sucessivas, desde a formulação de instrumentos urbanísticos, sua aprovação na Câmara Municipal, sua aplicação, até sua fiscalização e revisão em intervalos de tempo. Em todas essas etapas a política está inserida pelas negociações e debates entre as diferentes partes interessadas (ROLNIK, 2000).

O novo plano diretor inovador – vigente até os dias atuais - é orientado por forças progressistas, que vão contra os interesses imobiliários, e faz uso de instrumentos de natureza urbanística, tributária e jurídica. Entretanto, o discurso ainda paira sobre o planejamento urbano no Brasil, atividade que para Villaça (2004), possui uma história no país de quase total inoperância, e tem se resumido simplesmente ao ato intelectual de elaborar planos, não cumprindo seu papel primordial: orientar a ação do Estado.

A partir disso, faz-se referência à análise de Souza (2002), que sintetiza os atuais problemas do planejamento no Brasil decorrentes da sua história, afirmando que no nosso país não existe uma tradição ou cultura de planejamento, ao contrário de outros países. Além disso, declara que aqui não faz sentido falar de um sistema de planejamento, por vários motivos. Não há articulação dos programas e rotinas entre os diferentes níveis de governo; a base legal da política urbana seja em nível nacional (somente dois artigos no texto constitucional, Estatuto da Cidade e Lei 6.766/79) e estadual (constituições estaduais), é pequena; e muitos municípios brasileiros nem mesmo possuem um plano diretor.

No entanto, deve ser feita uma exceção ao zoneamento, “único aspecto do planejamento urbano brasileiro que tem sido vivo e conseqüente, embora sabidamente elitista” (VILLAÇA, 2004, p. 222). Trata-se da regulamentação em que se tem uma

divisão do espaço urbanizado, ou a ser urbanizado, em zonas diferenciadas, nas quais serão aplicados parâmetros de uso e ocupação do solo específicos. Esse instrumento baseia-se na definição de índices como taxas de ocupação, coeficiente de aproveitamento, tamanho mínimo dos lotes, entre outros, visando assim a uma cidade ideal, na qual se tem o pressuposto de que a maioria da população irá alcançar os padrões estabelecidos, situação impensável em países periféricos (ROLNIK, 2000).

Conforme Villaça (2000; 2004; 2005), o zoneamento teve início no final do século XIX no Rio de Janeiro e em São Paulo, muito antes de qualquer plano diretor, por isso é a prática de planejamento urbano mais antiga do país. Convém ressaltar que possui uma história própria, aliás, bastante independente dos planos diretores, fato que predomina até hoje. Sua difusão pelas cidades brasileiras foi feita com muitas leis de zoneamento sendo aprovadas, revogadas, alteradas e, de certo modo, aplicadas, ao contrário dos planos diretores, que poucas leis aprovaram planos que realmente foram executados.

O zoneamento surge no Brasil alheio a qualquer influência do pensamento estrangeiro e da participação de intelectuais – diferente do desenvolvimento do plano diretor - pois no final do século XIX o zoneamento ainda era pouco expressivo na Alemanha e nos Estados Unidos. Suas primeiras determinações em São Paulo e no Rio de Janeiro foram no sentido de coibir a construção de cortiços no perímetro central, dentre outras regulamentações sobre suas dimensões e localização. Era clara sua finalidade em proteger o centro e os bairros residenciais burgueses da vizinhança potencialmente incômoda, a qual poderia acarretar desvalorização imobiliária. Villaça (2004; 2005), autor que critica duramente tal instrumento de ordenação do solo, interpreta os fatos ora apresentados ressaltando que o atendimento a interesses específicos da minoria dominante fez com que o zoneamento sempre estivesse – e ainda o está hoje – longe do “bem comum”.

Nessa perspectiva, ele completa que o zoneamento foi submetido à ideologia dominante, que lhe criou uma versão positiva, otimista e idealista, facilitando, assim, a dominação social. Foi então apresentado à sociedade como um instrumento que atenderia aos interesses coletivos, ocultando o fato de que, na verdade, zela apenas pelos interesses da minoria, quais sejam, o meio ambiente e os valores imobiliários dessa classe, contra processos potencialmente degradantes (VILLAÇA, 2005).

Nos Estados Unidos, segundo Souza (2002), o zoneamento teve como princípios dominantes no século XX a exclusão de certos usos indesejáveis e também de certos

grupos sociais, preservando assim o *status quo*. Lá ele esteve intimamente associado à discriminação étnica, ocultada num suposto zoneamento funcional. Porém, a condição de exclusão e segregação não ficou restrita à realidade americana, sendo também percebida na experiência alemã de planejamento.

São vários os tipos de zoneamento, variando conforme sua finalidade. O zoneamento conservador, também chamado de “funcionalista”, é o modelo mais usual e se baseia na divisão do tecido urbano em zonas conforme o tipo de uso do solo mais adequado para cada área. Ele divide o espaço urbano em diferentes usos da terra, como residencial, comercial, industrial; ou mais especificamente, como residências unifamiliares, indústrias conforme o porte e o grau de poluição, etc. Portanto, há uma separação rígida e detalhada que controla a localização de algumas atividades. Para Souza (2002), esse controle não é totalmente maléfico, pois algumas atividades, como as indústrias poluentes, devem ter sua localização criteriosamente regulada, uma vez que podem prejudicar a saúde humana e agredir o meio ambiente.

A separação funcional do solo é herança do Urbanismo modernista, que teve como auge a quarta edição do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM – IV) em 1933, produzindo a Carta de Atenas como resultado. Os arquitetos modernistas - como o polêmico Le Corbusier, Ebenezer Howard, Doxiaids, expoentes do pensamento tecnocrático - perseguiram a separação funcional “como uma verdadeira obsessão, considerando-a a chave-mestra do ‘ordenamento’ da cidade” (SOUZA, 2002, p. 255).

A despeito da forma de tratamento das questões sociais, Souza (2002, p. 256) aponta que essa visão tecnocrática de planejamento tem “horror a conflitos sociais, trabalhando com um ideal de progresso e harmonia sociais a serem alcançados graças às reestruturações espaciais”. Logo em seguida diz que os conflitos sociais são encarados pelos urbanistas modernistas “como simples tensões (ou mesmo ‘patologias’), e não como possíveis expressões de contradições objetivas fundamentais, pertencentes à essência das sociedades capitalistas modernas”.

Outro aspecto negativo dessa divisão fundada em restrições detalhadas de usos é a formação de uma paisagem funcionalmente monótona (SOUZA, 2002). Isso é decorrente do fato da cidade ser vista pelos planejadores em partes, com funções fixas (residenciais, comerciais, de serviços, etc.) e fragmentada de acordo com o sistema viário.

Jacobs (2000) é uma autora que se destaca na discussão sobre a importância da mescla de usos em cada zona urbana. De acordo com sua obra, a complexa mistura de grupos de usuários em diferentes horários é extremamente benéfica para o florescimento de uma vida pública exuberante, para o desempenho social e econômico da região, para a segurança da população, etc. As zonas com baixa diversidade de usos, ou providas de “inércia funcional” (p. 108), fomentam um ciclo, pois, ao serem pouco frequentadas em determinados horários, acabam exercendo pouca atração de pessoas, atraindo monotonia e repelindo a vida pública urbana. Isso ocorre com frequência em áreas estritamente comerciais ou administrativas, que fora do horário comercial perdem sua vitalidade, pois cai drasticamente a frequência de usuários. Por conseguinte, usos isolados devem ser previstos somente onde for realmente necessário.

Um notável fator resultante do zoneamento de uso do solo concebido de forma inadequada é o estímulo que se dá à expansão demasiada do perímetro urbano ao não promover a máxima diversidade de usos por bairro. O espraiamento das cidades de forma descontínua - ou seja, criando vazios urbanos no seu caminho que fortalecem a especulação - é avesso à ideia de “cidade compacta”, meta defendida pelas propostas da Reforma Urbana (SOUZA, 2005, p. 129).

A concepção de justiça social no planejamento urbano fez sua aparição na virada da década de 1980 para 1990, inspirada pelo ideário da Reforma Urbana. A forma de zoneamento resultante desse novo espírito progressista é o zoneamento de prioridades, ou, como Souza (2002, p. 262) apelidou, “inclusante”. Essa categoria de ordenamento se resume em trabalhar com questões temáticas que envolvem problemas que a cidade vive, não mais com zonas residenciais ou comerciais; é uma nova lógica, que se preocupa com os riscos, com as potencialidades e a área física. Cria zonas com prioridade para os investimentos públicos, como favelas e loteamentos irregulares, que demandam infraestrutura e regularização. Tais áreas passam a ser denominadas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Outro salto qualitativo que se deu com essa alternativa de zoneamento é a identificação dos vazios urbanos. Em tais espaços especulativos, mantidos como reserva de valor, deverão incidir os instrumentos agora previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação do terreno. Não cumprindo sua função social, essas terras ociosas podem ser destinadas a projetos de habitação popular.



Essa modalidade é então considerada uma estratégia “essencial sob o ângulo da promoção da justiça social” (SOUZA, 2002, p. 268), pois, ao invés de levar mais infraestrutura para áreas já privilegiadas, o foco, agora, são as áreas que possuem ainda necessidades básicas e carecem dos equipamentos urbanos. Ocorre, com isso, uma inversão na ordem das prioridades.

Além do zoneamento de prioridades, pode-se citar outro tipo usual de zoneamento, o de densidade, o qual se relaciona ao porte dos edifícios. Segundo Villaça (2005), essa forma foi introduzida em 1956 e causou grande euforia no setor imobiliário, pois a partir desse momento não somente o uso, mas também a intensidade de ocupação do solo seria regulada, ponto de vital importância a esse setor.

Esse método visa a um equilíbrio na utilização da infraestrutura, evitando que ela tenha seu uso sobrecarregado ou subutilizado. Para isso, o crescimento da cidade é moldado a partir do exame da densidade demográfica de cada área. Evitar o superadensamento da cidade também é um objetivo a ser seguido nesse zoneamento. Então, instrumentos como número máximo de pavimentos permitidos, afastamentos, taxa de permeabilidade, taxa de ocupação e índice de aproveitamento auxiliam a limitar o potencial construtivo e, por consequência, também o aumento da ocupação de determinadas áreas (SOUZA, 2005).

Para a promoção de uma melhor qualidade de vida é recomendável a integração e complementaridade das diferentes formas de zoneamento, uma vez que possuem distintos propósitos. Essas são algumas das diversas estratégias de que o planejador urbano dispõe para ordenar o crescimento das cidades. Elas serão, dessa forma, verdadeiros “espelhos” do ideário de desenvolvimento urbano que o poder estatal local poderia pretender atingir.

Como se viu, o zoneamento também teve seus rótulos sendo adaptados e moldados conforme a sociedade foi adquirindo consciência das demandas urbanas: evitar o superadensamento com o zoneamento de densidades e promover maior justiça social com o zoneamento de prioridades.

Já as recentes práticas de produzir planos de ordenamento urbano convergem para as novas estratégias típicas do momento econômico atual, que corresponde ao avanço do neoliberalismo - caracterizado pela supremacia do mercado e o encolhimento do Estado. Para a compreensão dessas forças que influenciam o planejamento urbano contemporâneo, e como tem sido a reação às mesmas, dar-se-á uma rápida contribuição a esse debate, fazendo-se uso, principalmente, de Moraes (2001) e Maricato (2011),

ambos, autores que discutem o neoliberalismo; o primeiro, sob uma perspectiva histórica e geral, o segundo, no âmbito nacional e da conjuntura atual.

Segundo Moraes (2001), o liberalismo em sua forma clássica foi um ataque às regulações políticas feitas pelas corporações de ofício e pelo Estado mercantilista. Também defendia as liberdades individuais, a procura pelo lucro, a propriedade privada, essa última como uma garantia da independência do indivíduo. Deve-se destacar o ideário que nas últimas décadas do século XX iria ressurgir avassaladoramente: a crítica à intervenção estatal, seguido pelo elogio das virtudes reguladoras do mercado, reduzindo o Estado a funções definidas. Já em relação a sua nova roupagem, o autor nos apresenta:

Pode-se dizer que o neoliberalismo, de modo semelhante, é a ideologia do capitalismo na era de máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil – e um ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo, o Estado de bem-estar, o terceiro-mundismo e o desenvolvimentismo latino-americano (MORAES, 2001, p. 10).

Foi, então, a partir da década de 1970, com o avanço da crise do sistema capitalista mundial, que a sobrecarga do Estado e sua conseqüente ingovernabilidade ficaram visíveis, assim como os primeiros sinais de esgotamento das práticas keynesianas, baseadas em elevados gastos sociais por parte do Estado. Teve início o apelo ao “Estado mínimo”, à racionalidade do mercado e à privatização pela onda neoconservadora (SOUZA, 2002; HARVEY, 2005).

O quadro de recessão econômica em escala mundial levou líderes partidários alinhados a programas neoliberais à conquista de importantes governos: em 1979, Margaret Thatcher, na Inglaterra; em 1980, Reagan, nos EUA; em 1982, Helmut Kohl, na Alemanha. Na América Latina, as primeiras grandes experiências de ajuste neoliberal também se deram no decorrer dos anos 1970, todavia, foi na década seguinte que o alinhamento se deu como condição de renegociação das pesadas dívidas de países como Bolívia, México, Argentina, Venezuela, Peru e Brasil - esse desde 1989 com Fernando Collor (MORAES, 2001).

Então, desde a década de 1970 tem ocorrido a transição do sistema de produção fordista, localizadamente rígido, apoiado pela doutrina do bem-estar social keynesiano, para a forma de acumulação flexível e muito mais aberta geograficamente, e com base no mercado (HARVEY, 2005).

A expansão neoliberal foi ainda estimulada – ou nos dizeres de Souza (2002), teve seu clímax - com o fim da experiência socialista na União Soviética no final dos anos 1980, marcando um novo período para a humanidade, que, segundo Villaça (2000), pode ser concebido como a decretação da eternidade do capitalismo. Completando essa análise, Maricato (2011, p. 91) aponta que o ressurgimento e posterior hegemonia do pensamento neoliberal não foi um avanço natural do mundo, mas sim “uma construção ideológica e programática persistente e vitoriosa”.

No Brasil, conforme Maricato (2011, p. 30), o governo de Fernando Henrique Cardoso “rompeu com a herança vanguardista substituindo o modelo de Estado forte e de fortalecimento das empresas estatais para um Estado forte baseado no trinômio liberalização, privatização e desregulação”. O governo Lula não rompeu com a orientação que vinha sendo seguida pelo governo anterior. Exemplo disso é que o poder da esfera financeira permaneceu intacto, assim como clientelismo e o patrimonialismo. A questão da terra – tanto no campo como na cidade – também não foi tocada, apesar dos avanços institucionais (novas leis, órgãos públicos, espaços de participação) atingidos com a luta pela Reforma Urbana.

Importante destacar que o Estado não se tornou mínimo, conforme pregava a receita neoliberal; simplesmente mudou. Maricato (2011) afirma que a ampliação do mercado é proporcional à ampliação do Estado. Os cortes nas políticas de transporte, habitação e saneamento – seguidos pelo acirramento das desigualdades nas cidades – foram acompanhados de massiva transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado. Para a autora, apesar de alguns fatos no âmbito internacional mostrarem o contrário, nas cidades, o liberalismo “está mais vivo do que nunca” (p. 166).

Souza (2002, p. 31) constrói um importante elo entre as políticas de cunho neoliberal e o planejamento. A hegemonia ideológica do neoliberalismo acarretou na substituição do “planejamento forte” - estreitamente associado a um Estado intervencionista – por um “planejamento fraco”, típico da era da desregulamentação e do “Estado mínimo”. O enfraquecimento do planejamento foi acompanhado do hiperprivilegiamento da ideia de gestão, o que, para o autor, é muito sintomático do período atual, pois gestão se refere à administração de curto e médio prazo, consagrando o imediatismo dos defensores do “mercado livre”.

O planejamento regulatório vigente até a década de 1970 começa a ceder terreno ao planejamento estratégico, de inspiração neoliberal. Ou, conforme Harvey (2005), há

a transição do administrativismo urbano, tão característico da década de 1960, para o empreendedorismo nas décadas de 1970 e 1980.

O planejamento estratégico dá destaque à participação do empresariado, e se baseia em intervenções pontuais e estratégicas que permitam ganhos de competitividade (LOPES, 1998; VILLAÇA, 2000). Ele é descrito por Souza (2004, p. 53) como sendo “extremamente amigo do mercado”, dando ênfase ao aumento da competitividade econômica da cidade para atrair e manter investimentos por meio da oferta de ampla infraestrutura e concessão de incentivos fiscais.

Sob a globalização, o mercado adquiriu uma nova lógica, na qual o capital se tornou “muito mais seletivo e sensível a pequenas variações entre os lugares” (HARVEY, 2005, p. 179). A concorrência acirrada, então, impôs às cidades sua participação de forma competitiva na esfera econômica, culminando em competições interurbanas. Os agentes que produzem e transformam o espaço têm suas ações agora guiadas para a formação de um ambiente urbano favorável aos negócios, atraente ao capital ávido por novos focos de investimento e lucro. É como um “leilão”: as cidades que apresentarem as melhores condições de infraestrutura, vantagens locacionais e isenção de impostos serão o lócus de novos empreendimentos que se dizem geradores de desenvolvimento (SOUZA, 2005). Tais estratégias municipais, conforme Rolnik (2007, p. 277), são uma política de “salve-se quem puder”, as quais instauram uma perversa e predatória guerra fiscal entre cidades. O resultado é um enfraquecimento dos poderes locais e um reforço no poder das grandes corporações.

Assim, o desenvolvimento urbano tem seu conceito adaptado às novas demandas do capital, e não mais significa prover a população com melhores condições de vida e mais justiça social. É um estilo de desenvolvimento obcecado com o crescimento econômico, pautado na modernização tecnológica, nas obras de revitalização urbana que acabam por valorizar áreas já bem providas de investimentos, e na expansão demasiada da malha urbana. Portanto, esse é o novo cenário de “desenvolvimento urbano” que a submissão acrítica ao mercado acabou por legitimar (SOUZA, 2005).

Para caracterizar esse estilo empresarialista de planejamento, mais próximo da lógica da gestão, Souza (2004, p. 53) utiliza o neologismo “mercadófilo”, que deriva da fusão da palavra mercado com o radical *filia* (do grego *philia*: amizade). São traços integrantes deste tipo de planejamento as parcerias público-privadas, os projetos de revitalização de determinadas áreas e, principalmente, a forma permissiva de planejar o espaço urbano, estando marcadamente ajustada aos interesses do capital. Dessa forma, a

preocupação central é o atendimento e proteção de interesses imediatos do capital privado em detrimento dos interesses da coletividade.

No novo tipo de planejamento, não há a análise das realidades sociais e espaciais da população, assim como a sociedade em si não é pensada (configurando uma pseudoparticipação popular), para atender às demandas do capital imobiliário e outros segmentos dominantes. Segundo Harvey (2005, p. 174), o empreendedorismo urbano tem como objetivo econômico imediato dar prioridade aos investimentos e ao desenvolvimento econômico “por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico”.

Villaça (2000), nesse sentido, aponta que as intervenções próprias deste cenário onde o espaço socialmente produzido é posto a serviço do capital:

[...] retiram do planejamento urbano a única coisa que tinham de algum mérito, ou seja, a intenção ou preocupação – mesmo que apenas no discurso – com as questões sociais. O planejamento estratégico não tem mais preocupação social, com a injustiça, com a exclusão, com a favela, com o saneamento, nem mesmo no discurso (VILLAÇA, 2000, p. 12).

Souza (2002) nos apresenta três formas “mercadófilas” de planejamento. A primeira, o planejamento subordinado às tendências do mercado, resume-se a acompanhar as tendências desse, que não é mais controlado e disciplinado pelo Estado. A segunda tipologia, o planejamento de facilitação, é uma forma mais avançada de mercadofilia, que, não só tende a acompanhar as tendências e atrair o mercado, como também procura oferecer o máximo de vantagens e regalias à iniciativa privada, como isenções tributárias, terrenos, infraestrutura subsidiada, suspensão de restrições de uso impostas pelo zoneamento, etc. Já a terceira forma, denominada de planejamento de administração privada, incorpora métodos e experiências da iniciativa privada, focando as parcerias público-privadas. Conjuntamente, relega a administração de espaços públicos à iniciativa privada, tida como mais eficiente para tais funções.

Em Ponta Grossa, já é possível ver traços da segunda forma de planejamento ao acompanhar as transformações econômicas da cidade. Um expressivo exemplo é a implantação do Parque Ecotecnológico (sua conotação ambiental se deve à reserva de áreas preservadas, nativas e recuperadas), com aproximadamente 720 mil m<sup>2</sup>, e que representa uma ampla parceria de indústrias de base tecnológica com a Universidade Técnica Federal do Paraná (UTFPR). Essa parceria favoreceu muito o setor industrial, pois além da proximidade ao campus da Universidade, que proverá mão de obra

qualificada, os lotes foram doados pelo governo e a implantação de toda rede de infraestrutura para receber as empresas está garantida (PONTA GROSSA, 2011b). O projeto de zoneamento mais recente (Projeto de Lei nº 262/2011) até visa à criação de uma nova zona – zona Eixo Tecnológico – a qual abrigaria esse Parque.

As condições favoráveis à instalação de novas indústrias de distintos setores na cidade e, conseqüentemente, de fornecedores, soma-se aos estímulos lançados pelo Programa “Paraná Competitivo”, emitido no início de 2011. O programa procura fomentar a instalação de indústrias no Paraná por meio da concessão de benefícios fiscais e da flexibilização com os investidores, contribuindo com um novo ciclo de industrialização no estado. Ponta Grossa, alinhada a uma postura neoliberal, e se beneficiando de tais políticas econômicas, busca a atração de novas indústrias consolidando novos “polos”, como o polo montador, moveleiro e de confecções - termos já veiculados pela mídia local e por representantes do governo (DIÁRIO DOS CAMPOS, 2011; PONTA GROSSA, 2012). A utilização do termo “polo” é uma das estratégias que contribuem com a atratividade da cidade, vinculando uma imagem de progresso, dinamicidade e desenvolvimento econômico, assim como o termo “eco” - que consta no nome do Parque Tecnológico - proporciona um viés sustentável ao empreendimento. A imagem aparentemente benéfica que o *city marketing* tenta produzir penetra no imaginário de turistas em potencial, de consumidores, da população local, da opinião pública de modo geral e, principalmente, dos investidores externos, o grande alvo.

Outro exemplo com vistas a consolidar a região de Ponta Grossa como um importante chamariz de investimentos foi o lançamento do anuário intitulado “Caminhos dos Campos Gerais – O melhor lugar para investir, trabalhar e viver”, em formato bilíngue, edição 2011/2012, elaborado em parceria da Associação Comercial, Industrial e Empresarial de Ponta Grossa (Acipg), do Jornal da Manhã e da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Ele traz as potencialidades dos 26 municípios dos Campos Gerais - o qual tem Ponta Grossa como o mais expressivo – como forma estratégica de divulgação da região. Conforme o presidente dessa Associação declarou, “é imprescindível vender constantemente as potencialidades da cidade e região, atraindo mais indústrias e gerando mais emprego” (ACIPG, 2011).

Os contornos de um planejamento de facilitação, marcado pela submissão acrítica às demandas do mercado, estão visíveis também na declaração dada pelo

Secretário de Indústria, Comércio e Qualificação Profissional, João Luiz Kovaleski, em abril do presente ano:

Não ficamos esperando que os investimentos venham até nós. Estamos preparando o terreno para que os investidores vejam que Ponta Grossa é o seu lugar e o seu destino. Não basta acreditar, querer e contar com a boa vontade de quem deseja investir. É preciso dispor de um cardápio de serviços e condições para receber e suportar novos investimentos. E isso Ponta Grossa tem feito muito bem. Há anos estamos investindo na formação de mão-de-obra, em qualificação de pessoal, em infraestrutura e em condição de vida [*sic!*]. Todos esses elementos são essenciais para que nossa posição seja vista com mais interesse, por parte do empresariado (PONTA GROSSA, 2012).

Outro aspecto que é impactado pela visão mercantilista do espaço urbano diz respeito à preservação do patrimônio histórico arquitetônico. Há vários pontos na região central da cidade que expressam um total descaso com o valor histórico de determinadas edificações, essas em estágio de degradação avançado, pois foram relegadas à ação das intempéries, ao desinteresse dos proprietários em conservar seus imóveis e às insuficientes e frágeis políticas públicas de preservação do patrimônio histórico-cultural. O capital imobiliário - então fortalecido e debilmente regulado pela administração pública - em nome do desenvolvimento, da modernidade, da renovação urbana, altera radicalmente a paisagem arquitetônica, operando até mesmo demolições silenciosas. Aí está implícito o interesse pelo valor comercial que novas construções poderão apresentar, em vista da ótima localização das edificações desaparecidas (MACHINSKI, 2010).

A orientação neoliberal do governo municipal, a busca febril por novos investimentos, pela modernização tecnológica e arquitetônica, pela provisão de estrutura para futuras instalações, pela formação de polos de diferentes setores, são algumas expressões de que o termo “desenvolvimento” é concebido como sinônimo de desenvolvimento econômico. Essa postura se revela na seguinte declaração: “a cidade está se desenvolvendo porque indústria atrai crescimento e a educação acompanha todo esse processo [...]”, frase oriunda também da Secretaria de Indústria, Comércio e Qualificação Profissional (PONTA GROSSA, 2012). Igualmente interessante é a concepção economicista - regrada de interesses políticos - que o Prefeito de Ponta Grossa, Pedro Wosgrau Filho, possui a despeito da situação atual da cidade, que estaria se beneficiando em todos os setores pela expansão industrial e pela entrada de investimentos:

Estamos vivendo um momento absolutamente positivo. Temos um ganho expressivo em termos de industrialização e isso se reflete em todas as demais áreas da vida da cidade: com mais indústrias, há maior receita tributária, e maiores investimentos em todos os setores e de todas as esferas [*sic!*]. Hoje temos investimentos e obras custeadas com recursos federais, estaduais e municipais, em Ponta Grossa. E isso também é reflexo do grande empuxo no setor industrial (PONTA GROSSA, 2012).

Conforme exposto, a postura adotada pela administração pública vem disseminando a ideologia pautada na ideia de que o mercado é o promotor de prosperidade e desenvolvimento econômico do município. O crescimento e os maciços recursos financeiros que o município obtém com essa conjuntura são evocados como benéficos para toda a sociedade, justificando, assim, a legitimação do crescimento econômico como prioridade das políticas de planejamento. Todavia, sabe-se que os lucros do desenvolvimento são apropriados de forma privada; são benefícios parciais e limitados. Não são acompanhados de um satisfatório desenvolvimento social e espacial, pautados pela qualidade de vida. Contradições sociais que o desenvolvimento econômico por si só não resolve, ao contrário, oculta.



## **CAPÍTULO II - ESPAÇO URBANO PONTA-GROSSENSE E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA**

A análise da produção do espaço urbano de Ponta Grossa já foi alvo de diferentes estudos, cada qual buscando resposta a sua questão específica. Assim, a partir do levantamento da contribuição destes diferentes autores que refletiram sobre Ponta Grossa, bem como, de autores que analisaram o processo de valorização imobiliária com alicerces mais teóricos, foi possível apresentar as reflexões que seguem. Inicia-se este capítulo fazendo-se considerações sobre o contexto histórico que influenciou a estruturação social da cidade, seguido por um exame da evolução do espaço urbano e das ações dos agentes transformadores. O capítulo busca compreender a organização atual da cidade, reflexo das transformações capitalistas que o crescimento urbano gerou.

### **2.1 A formação do espaço urbano de Ponta Grossa**

Nos séculos XIV e XV, os municípios se restringiam a atender os interesses imperiais, como garantir ocupação e dominação de territórios. Este cenário não se modificou muito com a Independência em 1822, sendo ainda localidades submetidas a um rígido controle, principalmente por parte de oligarquias regionais e nacionais (DE PAULA, 1993).

Com a elevação de Ponta Grossa à categoria de município em 1855, reafirma-se o poder da elite campeira, composta de fazendeiros pecuaristas possuidores de grandes propriedades. Esse segmento, até o advento da República, exerceria o poder não só em Ponta Grossa, mas também no Paraná.

A região, conhecida como Campos Gerais, teve sua evolução econômica e política graças ao fato de, em seus primórdios, ter sido passagem de tropeiros e, assim, ter desenvolvido atividades ligadas à criação de gado. Esses grandes proprietários pecuaristas formavam a elite social, e seu poder foi consolidado quando Ponta Grossa alcançou a categoria de cidade em 24 de março de 1862 (SCHEFFER, 2003). Tal poder oligárquico, baseado no latifúndio e na estrutura patriarcal, foi exercido até o advento da República (DE PAULA, 2001).

Já no final do século XIX uma burguesia industrial-comercial ligada à exploração do mate e da madeira passa a dominar o cenário político e, com a queda do Império, assume o poder no estado em 1891, no lugar dos tradicionais proprietários de terras. Aliado a isso, um novo fator beneficia o setor de extração do mate e da madeira, fortalecendo o comércio e a atividade industrial: a interligação, em 1894, da cidade de Ponta Grossa à Estrada de Ferro do Paraná, a qual já ligava Curitiba ao Porto de Paranaguá e ao Porto de Antonina (DE PAULA, 2001).

Em 1896, iniciou-se a construção da Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande do Sul, “que além de ampliar consideravelmente as oportunidades de emprego, transforma Ponta Grossa num importante entroncamento ferroviário” (LÖWEN, 1990, p. 36). A extração da erva-mate e a exploração de madeira no interior do estado ganham grande impulso com a construção da estrada de ferro.

A instalação do complexo ferroviário, conforme Monastirsky (2001), teve um papel essencial na economia e na sociedade ponta-grossense. A implantação da ferrovia estimulou o estabelecimento e a ampliação de diversas empresas ligadas ao comércio, indústria e serviços, atraídas pela maior facilidade de integração à economia nacional. A oferta de empregos criados ligados à ferrovia chegou a ser a maior da região, e na década de 1920, a cidade já era considerada o centro do estado, ou, a mais próspera do interior paranaense. O processo de urbanização - intenso na época - e a configuração urbana resultante foram intensamente influenciados pela rede ferroviária: a ocupação habitacional teve um caráter linear, se desenvolvendo junto aos trilhos; equipamentos da ferrovia, como oficinas de vagões e usina de tratamento de dormentes, formaram pequenas aglomerações, hoje, grandes bairros (Ofinas e Cará-Cará, respectivamente).

Concomitantemente à instalação de estabelecimentos comerciais e industriais, a cidade ganhou um incremento populacional com as constantes correntes migratórias nacionais e de estrangeiros (poloneses, alemães, ucranianos, italianos, russos, etc.), incentivadas pelo Governo Imperial a partir de 1877 (SCHEFFER, 2003). Esse processo migratório, além de alterar o perfil étnico do município, contribuiu para acelerar o processo de urbanização.

O impulso que a atividade industrial recebe, porém, tem efeitos na disputa pelo poder em Ponta Grossa, diferente do que ocorrem a nível estadual, não sendo suficientes para abalar a estrutura de poder vigente no município:

Houve, por exemplo, de 1891 a 1929, dez prefeitos em Ponta Grossa, dos quais apenas dois não eram fazendeiros [...]. Só para ter uma ideia do poder

absoluto da elite tradicional, basta dizer que em 1896 é eleito Ernesto Guimarães Vilela, próspero fazendeiro que, devido à sua reeleição por duas vezes consecutivas, permanece doze anos no poder. Na eleição seguinte é eleito seu irmão, José Bonifácio Guimarães Vilela, também fazendeiro, que fica até 1912 na condução do executivo (DE PAULA, 2001, p. 58).

Em nível nacional, o contexto político estava fundado em uma rígida separação entre população e gestão, e o município era ainda dependente da esfera federal de poder. Com a revolução de 1930, essa situação se agrava e os prefeitos passam a ser nomeados por interventores. Já com a Constituição de 1934 o município adquire uma considerável autonomia, sendo os prefeitos e vereadores agora escolhidos através de eleições. Todavia, com o golpe ditatorial de 1937, o processo de aproximação entre população e governo local foi interrompido e inicia-se uma nova fase de extrema centralização e autoritarismo (DE PAULA, 1993).

A forte presença do Estado nas decisões locais – que ganharam mais vigor com o Golpe de 1964 e a Constituição de 1967 - sempre agindo de acordo com os interesses das oligarquias rurais, foi determinante para o estabelecimento de uma mentalidade conservadora característica do Paraná tradicional.

Na década de 1950, o café torna-se o principal produto de comercialização do Paraná, levando a uma oscilação, por parte dos governantes, entre estimular o setor agrícola ou o industrial. No entanto, na década seguinte, o café foi substituído pela soja na pauta das suas exportações e, com ela, se seguiu uma crescente modernização da agricultura paranaense, tendo na industrialização a alternativa de se acelerar o desenvolvimento do estado. Com estrutura que dispunha na época, Ponta Grossa se tornou polo no processamento de soja (CUNHA, 2001).

Na busca crescente em dotar o espaço urbano de Ponta Grossa de condições favoráveis à implantação de indústrias, tem-se uma política pautada na busca pelo desenvolvimento econômico. Em 1969, durante a gestão de Cyro Martins, é aprovado o Plano de Desenvolvimento Industrial de Ponta Grossa (PLADEI) sob a forma da Lei nº 2.157, a qual iria “destinar parte da receita tributária do município à reversão em estímulos fiscais para a instalação de indústrias” (DE PAULA, 2001, p. 60). A partir desse novo regimento, o número de indústrias que se instalaram no município teve um salto.

A localização privilegiada de Ponta Grossa consagra o município como o maior entroncamento rododiferroviário do sul do país e tem seu potencial acrescido no início da década de 1970 pela implantação do Distrito Industrial. Na década de 1980, os

investimentos destinados a esse setor continuam vigorosamente, seja implantando e melhorando a infraestrutura de determinadas áreas, seja com melhorias no sistema viário, principalmente com obras de duplicação e implantação de viadutos que dão acesso à cidade (SCHEFFER, 2003).

Com esse novo contexto, os complexos agroindustriais passam a assumir um papel de extrema importância na economia do município, e a burguesia industrial e comercial é cada vez mais fortalecida, relegando “à oligarquia agrária um papel cada vez mais coadjuvante no jogo da sucessão do poder” (DE PAULA, 2001, p. 61). Então, “espelhando” o cenário político nacional, mesmo com a mudança de grupos no poder - primeiro com a oligarquia rural, depois com a burguesia local - Ponta Grossa sempre teve a tradição de centralização de decisões em grupos restritos e economicamente poderosos. Isso resulta de uma sociedade conservadora e elitista que, a fim de preservar seus interesses, participaram ativamente do processo de regulação do crescimento e organização da estrutura urbana.

A lei mais antiga referente ao perímetro urbano de Ponta Grossa data de 1897. Pelos dados levantados por De Paula (1993), até o ano de 1990 o perímetro urbano foi alterado 17 vezes, e somente em uma foi no sentido de uma pequena redução. O restante das leis levou à expansão do perímetro urbano, mais especificamente a um aumento territorial de 26 km<sup>2</sup> a 150 km<sup>2</sup>, ou seja, um aumento de 480% da área urbana. A população neste período cresceu 472% e, apesar de serem crescimentos à primeira vista semelhantes, a efetiva ocupação desses novos espaços não se deu, apontando que essas novas áreas incorporadas ao perímetro urbano se configuram como formas de investimento e poupança (LÖWEN, 1990, p. 69).

Em levantamento atual<sup>4</sup>, constatou-se que a partir de 1990 o perímetro sofreu mais 13 alterações, sendo a última a Lei nº 8.799 de 2006. Portanto, vê-se que esse espaço sofreu constantes adaptações e “a aprovação de diferentes perímetros urbanos provavelmente se deu através de pressão dos grandes proprietários de áreas distantes do centro da cidade” (DE PAULA, 1993, p. 94).

Essa conversão de terras de uso rural para uso urbano, por meio de leis, tem como pano de fundo interesses tanto por parte do município, que tem na arrecadação de impostos um aumento expressivo, quanto de segmentos da construção civil e

---

<sup>4</sup> As leis foram obtidas no site [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br). Acesso em 20/08/2011.

proprietários dessas glebas. Estes últimos obtêm lucros com futuros loteamentos, ou mesmo deixando em pousio social, à espera de valorização.

A seguir, a Figura 1 representa a evolução da área urbana entre 1940 e 2006. É a partir da década de 1920 que a cidade começa a se expandir a partir de dois eixos que acompanham a estrada de ferro, criando importantes loteamentos, a leste Uvaranas e ao sul Oficinas. As décadas de 1950 e 1960 são um marco na história da expansão urbana, pois se iniciou uma veloz expansão horizontal do perímetro urbano sem precedentes na história da cidade, revelando o auge do processo de especulação fundiária (NASCIMENTO, 2008). É nessa época que o espraiamento da cidade começa a se processar por quase todas as direções e em maior densidade. O traçado urbano, em 1970, adquire uma configuração bastante irregular e a distância entre os pontos periféricos (principalmente no eixo norte-sul) é demasiadamente prolongada, afetando nos gastos de infraestrutura e equipamentos urbanos. Essa expansão “tentacular” (NASCIMENTO, 2008, p. 59) ilustra a atuação do poder municipal - com a ineficácia de legislações - e dos proprietários fundiários, estes, por sua vez, produzindo espaço urbano por meio da especulação fundiária.

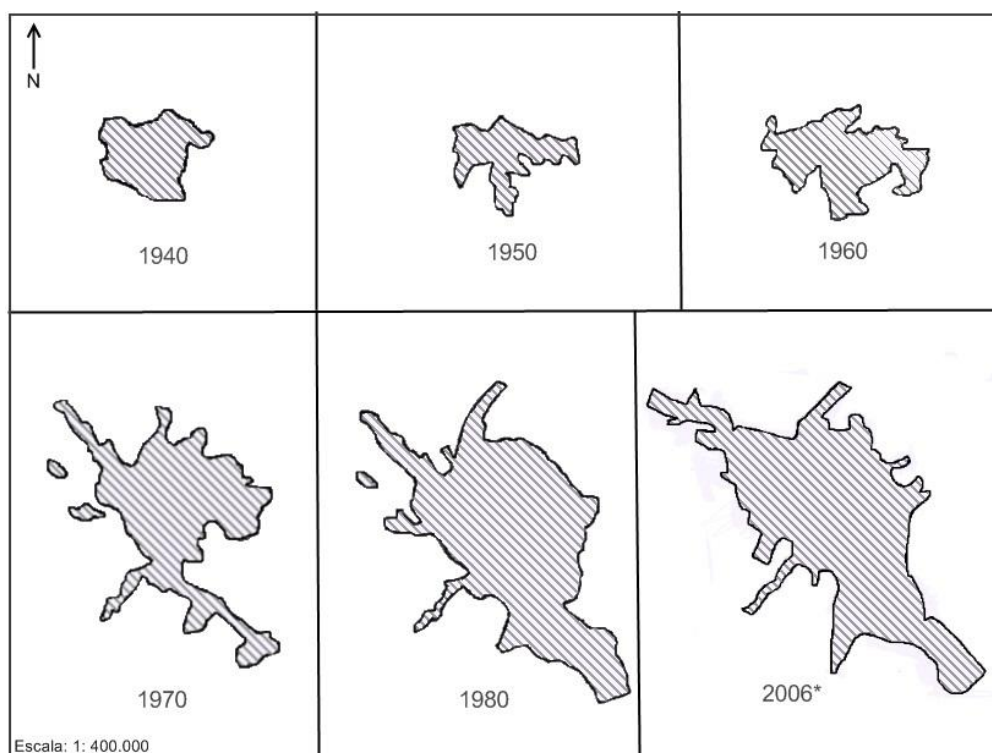


Figura 1 – Evolução do Perímetro Urbano de Ponta Grossa – PR

Fonte: DE PAULA, 1993; Plano Diretor Participativo do município de Ponta Grossa, 2006.

Org: OLIVEIRA, A. C. R.

\*Optou-se por comparar com o ano de 2006 (ano do último Plano Diretor) uma vez que o traçado urbano de 1990 era muito semelhante ao da década anterior.

No ano de 2006, o processo de extensão mantém-se: vê-se um prolongamento no sentido noroeste, sudeste e, em menor grau, no sentido sudoeste e nordeste. A cidade, então, apresenta uma tendência de espraiamento horizontal em um eixo noroeste-sudeste, manifestando uma forma de urbanização aos “saltos”, que cria vazios urbanos no seu interior.

Para compreender essas etapas de crescimento e expansão urbana é imprescindível uma análise da legislação municipal que trata destes aspectos. Primeiramente, tem-se que lembrar que o controle de uso e ocupação do solo era inexistente até o final da década de 1930, assim como na maioria das cidades brasileiras. Essa situação teve um pequeno avanço com o Decreto-Lei Federal nº 58, de 10 de dezembro de 1937, o qual procurou regulamentar os loteamentos, entretanto não previa penalizar os loteadores que não cumprissem suas determinações (DE PAULA, 1993).

A situação de anarquia na implantação de novos loteamentos (eram desprovidos de uma disciplina e fiscalização) estava, assim, reforçada até 1967, ano do Decreto-Lei Federal nº 271. Este, por sua vez, trouxe significativos avanços em relação ao anterior, pois “definiu loteamento urbano, zoneamento urbano e desmembramento. Além disso, tornou mais ativo o papel do município na aprovação ou recusa de projetos de loteamentos em função de seus interesses” (DE PAULA, 1993, p. 92).

Tal lei federal repercutiu positivamente na criação de uma lei municipal, a de nº 2.018 de 1968. Dentre as importantes inovações que essa legislação trouxe é possível destacar o estabelecimento da dimensão mínima dos lotes de acordo com a zona em que estão inseridos; assim como exigências ao loteador, que ficaria obrigado a abrir vias de circulação, praças, bem como, colocar guias, sarjetas e uma rede de escoamento de águas pluviais.

Já em 1976, com a Lei Municipal nº 2.839, as exigências acerca da implantação de novos loteamentos são ampliadas. Para ser aprovado, agora, o projeto de loteamento deve conter também sistema de esgotos sanitários, de distribuição de água potável, de iluminação pública, de pavimentação das vias públicas e de arborização destas vias. Além dessas exigências são previstas penalidades aos proprietários que infringirem suas determinações, podendo até mesmo o alvará de licença ser revogado. “Esta lei sofreu ainda duas modificações em 1985 e 1990 sem que, no entanto, ficasse alterada sua estrutura e seu objetivo de disciplinar o crescimento físico-urbano” (DE PAULA, 1993, p. 94).

Na Figura 2 veem-se os resultados, agora espacializados, das legislações no aumento do perímetro urbano de Ponta Grossa. Dessa maneira, pode-se compreender no que culminou a criação de loteamentos periféricos à margem de qualquer disciplina e afastados do espaço urbano contínuo.

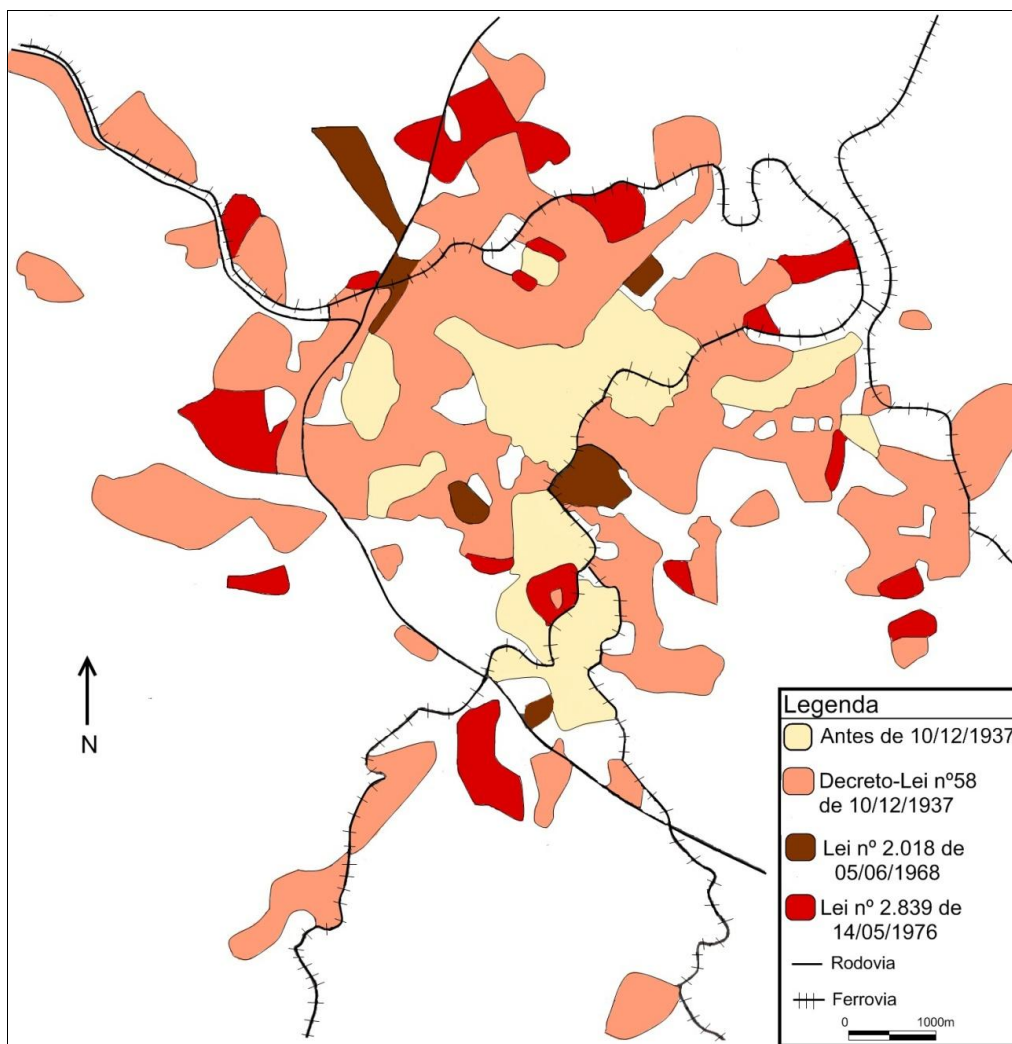


Figura 2 - Distribuição dos loteamentos no espaço urbano de Ponta Grossa, segundo a legislação vigente e ano de aprovação  
Fonte: DE PAULA, 1993.  
Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

A Figura 2 revela, principalmente, que a partir da legislação de 1937, altamente permissiva, a área loteada ganhou um expressivo aumento. Porém essa expansão resultou em loteamentos em áreas periféricas e isoladas do restante da cidade, produto de um real processo de especulação imobiliária. Tal assertiva pode ser constatada através dos diversos vazios urbanos que se localizavam entre as áreas periféricas e o centro. A lógica era a seguinte: o poder público, ao investir em melhoramentos urbanos

nas regiões mais distantes, acabava, invariavelmente, por valorizar as áreas ociosas intermediárias, beneficiando seus proprietários.

Outra observação a respeito da Figura 2 é em relação à diferença de localização dos loteamentos em cada época. Nas leis mais antigas eles eram criados em regiões mais distantes do que nas leis mais recentes. Ao contrário do que anteriormente ocorria, na última lei de 1976 os loteamentos não foram implantados em áreas isoladas, buscou-se assim uma regularidade. Na sua quase totalidade, os novos loteamentos encontram-se contíguos a outros já implantados, com isso há um aproveitamento de infraestrutura instalada.

Por meio da Tabela 1, tem-se um panorama do que até então foi exposto em relação à proporção de loteamentos aprovados nesses períodos.

Tabela 1 – Relação da média de área aprovada por ano de acordo com a legislação

	<b>Antes de 10/12/1937</b>	<b>Decreto-Lei n° 58 de 10/12/ 1937</b>	<b>Lei n° 2.018 de 05/06/1968</b>	<b>Lei n° 2.839 de 14/05/1976</b>
<b>Área aprovada em m<sup>2</sup> por ano</b>	475.000	1.270.000	452.000	478.000

Fonte: DE PAULA, 1993  
Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

Comprova-se, mais uma vez, que a legislação do ano de 1937 foi a mais permissiva até então, pois a média de área aprovada por ano é quase o triplo em relação aos outros anos. Nas últimas leis fica claro o maior cerceamento na aprovação de novos loteamentos, reduzindo significativamente a quantidade de área loteada.

O prolongamento do perímetro urbano foi acompanhado, a partir de 1970, pela construção de núcleos habitacionais que densificaram a ocupação da periferia. O Núcleo 31 de Março foi pioneiro na política habitacional voltada para a população de baixa renda, seguido por núcleos como o Núcleo Santa Terezinha, o Conjunto Santa Luzia, o Núcleo Rio Verde, Núcleo Bortolo Borsato, etc.

A investigação feita por Nascimento (2008) a partir da interpretação de fotografias aéreas expõe os distintos tipos de uso do solo urbano em três momentos, 1960, 1980 e 2004 (Tabela 2). Em 1960, apenas 29,44% da área urbana era composta por edificações (de uso residencial, comercial, de serviços, etc.), contrastando com 60,12% de lotes e glebas desocupadas, deixadas em pousio social. Em 1980 o espaço



urbano se tornou mais densamente ocupado (49,74%), porém, a quantia de vazios urbanos ainda permanecia considerável (44,07%).

Tabela 2 - Participação percentual dos principais tipos de ocupação da terra na área urbanizada de Ponta Grossa, nos anos de 1960, 1980 e 2004

<b>Tipo de uso\Ano</b>	<b>1960</b>	<b>1980</b>	<b>2004</b>
<b>Edificações</b>	29,44	49,74	51,78
<b>Lotes e glebas desocupadas</b>	60,12	44,07	17,01
<b>Chácaras e áreas de cultivo</b>	2,03	2,42	19,98
<b>Mata</b>	6,74	3,03	5,04
<b>Outros</b>	1,67	0,74	6,19
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00

Fonte: NASCIMENTO (2008).

Em 2004, a taxa de edificações pouco se diferenciou dos 24 anos que a precederam (51,78%). O que é mais revelador nesse ano é o percentual de chácaras e áreas de cultivo (20%) que foram incorporadas à área urbanizada. A incorporação de tais terras, utilizadas ainda com fins rurais, é a manifestação de uma prática muito comum nos municípios brasileiros, ou, como observou Nascimento (2008, p. 66), “do ‘velho’ processo de especulação fundiária que permeou o processo de expansão urbana de Ponta Grossa na segunda metade do século XX, apenas cristalizado em outras formas espaciais”.

A ampliação da área urbana de Ponta Grossa, e o seu direcionamento por sobre alguns eixos, criaram pontos praticamente isolados do restante do conjunto urbano. Além de incitar comportamentos especulativos, a ocupação rarefeita e desequilibrada do espaço urbano representa um pesado ônus para o governo municipal implantar infraestrutura e serviços públicos. O parcelamento de novos loteamentos periféricos quase nunca está vinculado à escassez de imóveis ou à necessidade de espaço para suportar o crescimento populacional, sendo habitual o contraste de vazios urbanos com o crescimento horizontal excessivo da malha urbana. Tais circunstâncias são sintomáticas do predomínio dos interesses imobiliários, denunciando que não há, por parte do poder público, perspectiva em se pensar na otimização de áreas já infraestruturadas, ou na indução da ocupação de lotes vazios ou subutilizados.

Falcoski (2007) recomenda como forma de evitar a expansão horizontal demasiada e a produção de vazios urbanos - integrantes da cidade dispersa e fragmentada - o estímulo à continuidade física do processo de urbanização, promovendo e valorizando a cidade compacta, com alta densidade habitacional e dotando bairros com múltiplas funções.

Alguns indícios levam a crer que Ponta Grossa poderia passar por um processo de compactação da sua estrutura urbana. No Censo demográfico de 2010 foram constatados 10.837 domicílios vagos, que são, por exemplo, prédios construídos, mas não habitados, e casas colocadas à venda ou para aluguel. Esse número representa 10,2% dos domicílios visitados pela pesquisa censitária (IBGE, 2010), uma quantia expressiva de imóveis sem efetiva utilização.

Outro aspecto relevante é em relação à densidade demográfica de Ponta Grossa, que está bem abaixo do recomendável. Segundo o Arquiteto Urbanista e professor de Planejamento Urbano na UEPG Roque Sponholz, em entrevista concedida à revista local D’PONTAPONTA (2010), o ideal é termos 40 habitantes por hectare, e em nossa cidade temos 16 habitantes por hectare. Nessa perspectiva, Sponholz afirma que “poderíamos viver melhor na metade da área em que ocupamos atualmente”.

Mais um indicativo pode ser destacado através da observação do padrão das habitações na região central, sendo possível afirmar que Ponta Grossa é uma cidade pouco verticalizada, levando-se em conta que já ultrapassou a marca dos 310.000 habitantes conforme o último Censo (IBGE, 2010). Tendo isso em vista, o governo municipal poderia induzir a verticalização como forma de adensamento populacional e racionalização dos investimentos em infraestrutura, reduzindo emissões de carbono, já que com a cidade densa as distâncias de deslocamento se encurtam. Porém, deve-se atentar para a compatibilização da verticalização com aspectos referentes à qualidade de vida dos cidadãos e à preservação do patrimônio arquitetônico.

Essa seria uma forma eficiente de cidade que Ponta Grossa poderia atingir caso o poder público municipal investisse em práticas de planejamento a longo prazo, o que parece estar negligenciando, em favor da atração de investimentos de setores econômicos. Com o novo ciclo de industrialização que a cidade tem vivenciado; a expansão do setor de comércio e serviços; e a permanente atração que as Universidades Federal, Estadual e Particulares exercem na região, o número de habitantes tende a ser incrementado significativamente. Coerente seria estruturar a cidade para receber os

futuros contingentes populacionais, com uma cidade mais densa e menos extensa, rompendo, assim, com o modelo de urbanização rarefeita.

Por fim, vale ressaltar que o exame da inócua e omissa legislação urbanística ao longo do século XX produziu efeitos nefastos no tecido urbano, o que contribuiu com a propagação da atividade especulatória em larga escala em Ponta Grossa.

## **2.2 Organização interna da cidade e especulação imobiliária**

Para compreender o modo de estruturação da sociedade no espaço urbano parte-se de uma leitura simplificada da cidade, aqui representada por um modelo de sua organização interna. Ao longo do século XX vários autores propuseram distintos modelos como forma de explicar a apropriação do espaço urbano pelas diferentes classes sociais. O modelo mais famoso e difundido é o do sociólogo Ernest W. Burgess, elaborado na década de 1920 e no qual estaria resumida a teoria ecológica do espaço urbano defendida pela primeira abordagem da Escola de Chicago. Em sua teoria, a cidade seria um conjunto de círculos concêntricos, onde os pobres residem no centro e a classe alta na periferia, em agradáveis subúrbios. Esse modelo se baseia nas grandes cidades norte-americanas daquela época (CORREA, 1989; GOTTDIENER, 1997; SOUZA, 2005).

Corrêa (1989) aponta que o primeiro modelo é de 1841, elaborado pelo geógrafo alemão J. G. Kohl. Segundo Kohl, a elite estaria presente no centro, enquanto na periferia residiriam os pobres. Apesar de ter sido elaborado com base na Europa continental, Corrêa afirma que há evidências de que esse modelo representa também as cidades latino-americanas do período colonial e ainda atualmente, ao contrário do modelo de Burgess.

Em 1939 surge outro modelo muito conhecido, o do economista norte-americano Homer Hoyt. Ele toma o modelo de Burgess como base, entretanto o torna mais complexo, pois combina círculos com setores a partir do centro. A lógica do modelo de Hoyt é que a alta burguesia se organiza – aqui pode-se falar que ela se autosegrega – não em círculos concêntricos, mas em único setor ao longo de um eixo de circulação, possibilitando, assim, um efetivo controle do mercado imobiliário, do Estado e da ideologia sobre o espaço urbano, o que seria mais difícil caso se espalhassem

aleatoriamente pela cidade. O padrão radial dos setores mantém a acessibilidade ao centro da cidade através das melhores vias de transporte, portanto, a classe alta dificilmente abandona sua área de segregação, ou se desloca lateralmente ou volta a posições anteriores, pois, assim, sua condição de acessibilidade ficaria prejudicada (CORRÊA, 1989; VILLAÇA, 1998; SOUZA, 2005).

Para Villaça (1998), nossas cidades possuem uma organização interna que é um misto de círculos concêntricos e setores de círculo, predominando os últimos sobre os primeiros. Isso deriva da acentuada diferença entre as classes sociais que as cidades brasileiras apresentam. Se a estratificação social no nosso país fosse mais uniforme, similar aos países desenvolvidos, a organização interna de nossas cidades seria mais homogênea, e tenderia a ser em círculos concêntricos.

Segundo Corrêa (1989) os três modelos acima expostos – de Kohl, Burgess e Hoyt – não se excluem mutuamente, podendo conviver entre si no mesmo espaço urbano. As grandes cidades latino-americanas são os maiores exemplos da coexistência desses três padrões.

No entanto, para Souza (2005), esses, e outros modelos, como o de C. Harris e U. Ulmann, não dão conta de explicar outra realidade que não seja a norte-americana. Nem mesmo o modelo elaborado pelos geógrafos alemães Bähr e Mertins no começo dos anos 1980 - e conhecido como o padrão básico de organização espacial da cidade latino-americana - levou em consideração a realidade urbana brasileira.

Em relação à configuração urbana de Ponta Grossa, Löwen Sahr (2001) aponta que predomina o modelo denominado “Burgess às avessas”, onde os padrões sociais declinam conforme se segue em direção à periferia, e é estruturado em forma de círculos concêntricos. Porém, dado que a cidade é um organismo em constante processo de transformação, já é possível ver fenômenos responsáveis pela dissolução desse modelo, e indícios de passagem para outro esquema, estruturado em eixos setoriais e células isoladas.

Décadas atrás, o centro da cidade era espaço de moradia das classes privilegiadas. Isso ainda pode ser constatado ao percorrer essa região, pois ainda resistem algumas grandiosas residências unifamiliares de estilo arquitetônico diferenciado. Todavia, essa classe tem, gradativamente, a partir dos anos 1980, se deslocado para setores prioritariamente residenciais e de alto padrão com uma forte homogeneidade interna, constituindo, assim, um processo de autosegregação no espaço urbano. Os setores habitados pela elite ponta-grossense estão concentrados na vila

Estrela e no Jardim Carvalho, áreas localizadas na periferia imediata do centro, muito bem interligadas a ele e altamente valorizadas pelo mercado imobiliário (LÖWEN SAHR, 2001).

Outro processo que contraria o padrão tradicional é a presença, cada vez mais efetiva em áreas muito próximas ao centro, de estruturas celulares na forma de favelas. Pelas características topográficas de Ponta Grossa, os arroios partem da área central e de forma radial, portanto, os fundos de vale se encontram muito próximos do centro, sendo alvos de ocupação irregular constante, uma vez que possibilitam à classe baixa estar integrada à cidade. Em forma de células isoladas, também se tem os núcleos habitacionais na periferia urbana e condomínios fechados de alto luxo mais distantes, em zonas predominantemente de classe média. A partir da constatação desses indícios, Löwen Sahr (2001) afirma que Ponta Grossa tende a apresentar então o Modelo proposto por Bähr e Mertins.

Essa estrutura da cidade confirma que há uma reprodução de forma constante das classes sociais. Os pobres são remanejados por políticas públicas para a periferia – ou, caso queiram áreas mais próximas, ocupam terrenos ambientalmente frágeis e de risco - e a classe privilegiada procura os melhores lugares para se reproduzir, ou seja, próximos ao centro, ou mais distantes, com amenidades físicas, enclausurados em condomínios fechados.

Convém ressaltar as causas e os efeitos do rompimento das elites com o centro, quando começaram a se deslocar para setores específicos, mais afastados. A mudança de localização da classe alta no espaço urbano é um fenômeno que se processou em muitas cidades brasileiras, com mais intensidade a partir de 1970. O deslocamento só foi possível pelas novas condições de mobilidade espacial. O Estado construiu novas e eficientes avenidas que ligaram o centro às áreas mais afastadas, aliada à vulgarização e difusão no uso do automóvel. Os interesses imobiliários igualmente foram essenciais nessa ruptura, pois fomentaram a abertura de novas frentes para seus empreendimentos, que atenderiam às novas demandas dessa classe: bairros mais modernos, espaçados e dotados de verde (VILLAÇA, 1998).

Segundo Villaça (1998), a tomada do centro pela violência e por camadas populares é mais efeito do que causa da mobilidade territorial das camadas de alta renda. O autor afirma que o processo popularmente chamado de “decadência” ou “deterioração” do centro e das suas edificações é, na verdade, resultado do abandono pela classe alta, não o contrário. Para esse segmento, não compensava mais manter tais

edificações, sendo, portanto, relegadas ao processo de obsolência. Caso fosse de seu interesse, essa classe trataria de executar projetos de revitalização, que tornariam as edificações valorizadas novamente.

Singer (1982), anos atrás, já identificou essa situação, resumindo-a com a expressão “decomposição social”. Ela seria desencadeada pela circulação espacial das elites. Esse processo acaba por transformar determinadas áreas em zonas deterioradas, e ocupadas por serviços inferiores, como casas noturnas, prostituição, hotéis de segunda classe, pensões, etc.

Em Ponta Grossa, em alguns locais da zona central, é visível o processo de obsolência de suas edificações e do entorno. A modificação do padrão social de ocupação pela qual passou o centro reflete-se em diversos aspectos. Segundo as reflexões de Chaves (2001) e Monastirsky (2001), a região central de Ponta Grossa até a metade do século XX tinha intensa vida pública, sendo algumas ruas importantes pontos de encontro e sociabilidade, carregados de forte simbologia para população. Havia uma preocupação com a estética urbana, com a constante manutenção da cidade civilizada, que eram motivos de orgulho à sociedade. Os aspectos arquitetônicos, a beleza das edificações, dos monumentos e dos logradouros, imprimiam um elevado status social à região central. Indivíduos que iam contra o padrão social pretendido (mendigos, meretrizes, desocupados e forasteiros) eram motivos de intenso debate e foram alvos de uma “limpeza” na época.

Os autores também lembram o famoso *footing* noturno na Rua XV de Novembro, como uma importante prática de encontro, que reunia muitas pessoas – formavam verdadeiros aglomerados, aonde chegavam a se comprimir para poderem andar. Esse hábito marcou a forma como a sociedade exprimia seus padrões e comportamentos, de uma época na qual Ponta Grossa possuía uma intensa vida cultural, com cinemas, espetáculos, teatros e festivais. Essa reflexão quer evidenciar quão valorizada a região central era pela sociedade, sendo alvo de preocupação caso algum fato, ou indivíduo, pudesse prejudicar a imagem de cidade civilizada que se queria manter.

Com as transformações advindas pelo processo capitalista de crescimento urbano na segunda metade do século XX, o deslocamento das classes de alta renda, o enfraquecimento do papel do Estado na proteção do patrimônio histórico-arquitetônico e sua redenção ao capital imobiliário – priorizando-se os investimentos às áreas onde a burguesia agora reside - a deterioração se estabelece no centro da cidade.

A “obsolência moral” em alguns pontos do centro da cidade é verificada, principalmente, nas regiões que fazem limite com os bairros de classe média ou baixa, ou seja, nas “bordas” leste e oeste do centro. Alguns casos ilustram o processo de deterioração de prédios e a redução de vitalidade do seu entorno (Figuras 3 a 6).



Figura 3 – Conjunto de estabelecimentos comerciais sem conservação em prédio histórico - Av. Bonifácio Vilela

Fonte: OLIVEIRA, A. C. R.



Figura 4 – Casa de prostituição - R. do Rosário  
Fonte: OLIVEIRA, A. C. R..



Figura 5– Antigo Mercado Municipal - R. Júlia Wanderley

Fonte: OLIVEIRA, A. C. R.



Figura 6 – Prédios históricos subutilizados e degradados - Av. Balduino Taques

Fonte: OLIVEIRA, A. C. R.

Dada a decadência física e funcional dos prédios, tanto por parte dos proprietários, quanto do governo municipal, um “vasto anel de zonas deterioradas” vai se formando ao redor do centro da cidade. Mesmo se obras de revitalização urbana fossem executadas nessas áreas, “difícilmente camadas ricas ou de rendimento médio se disporem a morar em bairros que adquiriram má fama” (SINGER, 1982, p. 32).

Outro componente que reforça esse quadro de abandono é a baixa diversidade de usos do solo no centro, predominando o uso comercial. Em horário comercial, o fluxo populacional que transita nessa área é intenso, contrastando com a monotonia do

período noturno. A região, então, é tomada por um alto nível de ociosidade, pois não possui atrativos que promovam uma vida pública noturna - exceto por pontos específicos destinados a bares e casas noturnas – com atividades culturais, de lazer, refletindo a carência na mistura de grupos de usuários da região central em diferentes horários. Muitos locais, à noite, se tornaram inseguros, o que deixa de ser atraente ao uso residencial, principalmente para as classes com maior poder aquisitivo, que podem optar por melhores localizações.

Além da decadência física de muitas das edificações do centro, a falta de vitalidade dessa área se reflete igualmente na expressiva quantia de vazios urbanos, terrenos não utilizados, ou, subutilizados. Muitos terrenos estão sendo destinados apenas a fins publicitários, ou, até mesmo, encontram-se sem a mínima utilização. As Figuras 7 e 8 expõem exemplos de subutilização e de retenção especulativa na região central de Ponta Grossa.



Figura 7 – Terreno ocioso - R. Júlia Wanderley  
Fonte: OLIVEIRA, A. C. R.



Figura 8 – Publicidade em terreno ocioso - R. Francisco Ribas  
Fonte: OLIVEIRA, A. C. R.

Os especuladores imobiliários se beneficiam de um cenário em que a prioridade da sociedade não é mais a região central, pois ela já está estigmatizada. Para isso contribui também o fato de que as medidas legais que poderiam induzir à ocupação efetiva desses terrenos não estão regulamentadas em Ponta Grossa, como se verá no Capítulo IV. Então, quanto mais a cidade se expande e a classe alta se afasta do centro em direção a áreas mais isoladas e exclusivas – redutos da classe alta -, menor será a atenção a essa região, alimentando um ciclo de especulação fundiária.

As áreas que passam pelo processo de deterioração fazem limite com bairros de status social inferior, a leste e oeste do centro. Já, no sentido nordeste e sudeste,



acontece o contrário, pois o centro faz limite com bairros de classe alta como o Jardim Carvalho e Estrela, o que evita a deterioração e desvalorização desses trechos, pela constante manutenção. Igualmente vale ressaltar que as áreas inseridas nesse eixo norte-sul em Ponta Grossa estão assentadas em um “espigão” que forma um corredor de relevo plano. Pela forte presença de arroios, os outros limites do centro possuem um terreno mais declivoso – e, em alguns casos, bastante íngreme - como por exemplo, os limites com os bairros de Uvaranas, Olarias e Ronda, o que deixa de ser atraente para determinadas classes sociais e para o capital imobiliário. Essa configuração pode ser observada na Figura 9.

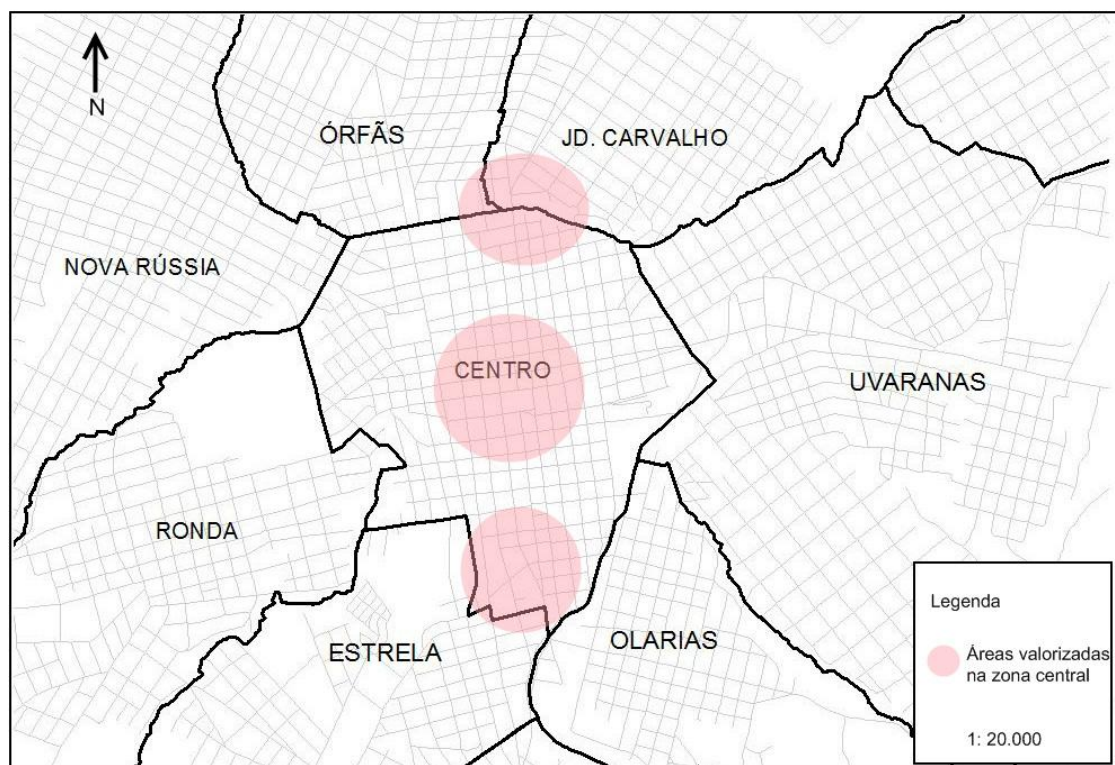


Figura 9 – Áreas mais valorizadas da zona central de Ponta Grossa  
Fonte: Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, 2006.  
Elaboração: OLIVEIRA, A. C. R.

O que se pode perceber nos pontos destacados pela Figura 9 é, na verdade, um processo bem diverso do que foi anteriormente descrito. Estão emergindo aí “novos centros” que vem abrigando novos edifícios e serviços que se descentralizaram. O fator mais sintomático é o crescente processo de verticalização nessas regiões, demonstrando quão dinâmica elas têm se mostrado. Contudo, há distintos elementos ao norte e ao sul que produzem diversificadas configurações.

Ao norte, o fator estimulante, além de a vizinhança próxima ser constituída pela classe alta, a presença do campus central da Universidade Estadual de Ponta Grossa faz a região ser muito atraente aos olhos dos promotores imobiliários e dos proprietários. As construções são de diversos tipos, tendendo a ser cada vez mais verticalizadas. Verificam-se kitnets, sobrados conjugados, pequenos condomínios, bem como prédios com mais de 4 andares. A procura permanente por parte de estudantes universitários estimula o investimento nessa área, principalmente para locação.

Na região sul, o fator “estudante universitário” não está na pauta dos interesses do capital imobiliário. Porém, a classe a que se destina é muito mais rentável: classe média-alta e alta. A lógica da verticalização aqui tem outro sentido - não sendo de moradias temporárias, como o é para estudantes - atende a uma classe que procura apartamentos com maiores metragens, próximos a outras residências do mesmo padrão social. Trata-se de áreas adjacentes à Vila Estrela e Jardim América, zonas de uso exclusivamente residencial e de alto status social.

Ademais, os serviços disponíveis são destinados a indivíduos com maior poder aquisitivo, como clínicas especializadas, hotéis de primeira classe, serviços de estética, advocacias, etc. Algumas amenidades também podem ser destacadas, como o tráfego de automóveis e poluição sonora reduzidos, assim como a baixa densidade demográfica, demonstrando a condição de isolamento que essa classe procura. Ou seja, o mercado imobiliário nesse caso deve atender à elite extremamente exigente.

Ao norte, há uma presença forte de estabelecimentos destinados à diversão noturna. Por ser passagem a outros bairros com alta densidade demográfica, há um grande fluxo de automóveis e um uso misto de ocupação do solo. Portanto, os promotores imobiliários priorizam outro estrato da população, com variação tanto de renda quanto de idade.

Forma-se, então, um corredor norte-sul do processo de verticalização na zona central, como pode ser observado na Figura 10. Na mesma imagem também é possível visualizar de uma forma geral o padrão construtivo dos imóveis na região central, com pouca participação de prédios altos, confirmando que a cidade é pouco verticalizada, como apontado no item 2.1.



Figura 10 - Corredor norte-sul de verticalização da área central de Ponta Grossa  
Fonte: [http://pt.db-city.com/Brasil/Paran%C3%A1/Ponta\\_Grossa](http://pt.db-city.com/Brasil/Paran%C3%A1/Ponta_Grossa)  
Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

Apesar das características das construções variarem dependendo da região, a verticalização se constitui como um meio altamente rentável para a construção civil, para o setor imobiliário, e para os proprietários, que podem especular através dos aluguéis de seus imóveis por muitos anos. O capital imobiliário se beneficia dessa forma de multiplicação do solo urbano, uma vez que ela tem sido vista como uma representação simbólica de status social, comodidade e segurança nas cidades médias e grandes. Além de ser uma estratégia de atualização de áreas altamente valorizadas na cidade (ROLNIK, 1997).

Em relação ao perímetro urbano como um todo, também se pode citar outras áreas valorizadas da cidade que são atraentes às classes abastadas. Além dos já mencionados Jardim América e Estrela, é importante colocar que o Bairro Jardim Carvalho possui vilas<sup>5</sup> ocupadas por diferentes estratos de renda. Desde uma população de renda muito baixa com focos de favelização na Vila Vilela, até áreas de alto padrão social, como nas vilas Baronesa, Esmeralda, San Diego e Jardim Carvalho I. Do mesmo modo, há

---

<sup>5</sup> Vila é aqui entendida como uma subdivisão de bairro.

segmentos da classe alta no Bairro Neves - especificamente no Jardim Florença e Jardim Conceição - e em Uvaranas.

O denominador comum entre todas essas áreas é o fato de que elas acompanham os grandes eixos viários, ou possuem vias expressas e bem conservadas com acesso ao centro principal. Ou seja, são bairros com vantagens locacionais e dotados de infraestrutura, compostos de modernas, ou até mesmo luxuosas residências unifamiliares, que dão à vizinhança um prestígio social. Este último elemento, por sua vez, tende a separar os mais ricos da classe média.

Esses novos bairros de alto status são resultados da efervescente mudança nos hábitos e no padrão de vida da população. As residências, por exemplo, devem se adaptar ao novo tamanho e composição das famílias; ao número e tamanho de automóveis; ao tipo e número de aparelhos eletrodomésticos cada vez mais sofisticados; às condições de segurança e privacidade, que exigem um recuo da edificação e muros altos, etc. Esses fatores incidiram sobre a região central, que, por décadas, foi o *habitat* da classe alta.

Confirma-se, mais uma vez, o poder que a classe dominante tem de estruturar o espaço urbano. Ao procurar satisfazer seus novos estilos de vida, segregando-se, acarretam drásticas mudanças na configuração espacial da cidade, principalmente do centro, que passa a viver um processo de obsolescência de suas edificações. O capital imobiliário reforça todo esse processo criando e recriando necessidades que a classe alta procura satisfazer, por meio de massiva publicidade e abertura de novas frentes imobiliárias, porém, não sem a implícita contribuição do Estado.

### **2.3 Análise da valorização imobiliária**

Quais são os fatores urbanos - que não se relacionam às características físicas do imóvel - que elevam o preço das habitações e terrenos em determinada localidade? Pode-se citar, como exemplos, obras e serviços públicos que visam à melhoria do entorno, expectativas de alterações no tipo de uso e ocupação do solo previstas na legislação urbana, proximidade a amenidades físicas, e, principalmente, a localização do imóvel no espaço urbano. Quando se adquire um terreno, o fator determinante que incide no seu preço é a localização, caso contrário não haveria distinções de valor entre

um lote na periferia e um no centro, pois ele enquanto substrato físico, não difere (VILLAÇA, 1986, 1998; BUENO, 2007).

O capital transformou tudo em mercadoria, inclusive a localização. Portanto, quando se compra um imóvel, compra-se uma localização e a diferente acessibilidade que ela permite ao conjunto da cidade. Conforme Villaça (1986, 1998), a acessibilidade resulta da quantidade necessária de trabalho social despendido na produção da sua localização. Ou seja, quanto mais central o ponto, mais trabalho social foi incorporado na produção dessa centralidade, ao contrário das áreas periféricas, o que reflete no seu preço.

Outro elemento que exerce influência no preço da terra é a extração de uma renda fundiária pelo proprietário, ou seja, pelo simples fato de ele deter a posse desse pedaço de terra e controlar o direito de outrem ocupá-lo, ele pode extrair um preço de monopólio sobre ela (VILLAÇA, 1986). Tendo em vista que o proprietário monopoliza esse espaço e, a terra urbana, por ser fruto da contínua acumulação de trabalho criador de valor, com tendência de sempre aumentar seu preço, o proprietário pode - conforme a efetividade e rigidez da legislação urbanística em coibir esse processo - esperar seu terreno valorizar, com expectativas supostas de futuros valores. Chega-se, então, à raiz do processo de especulação imobiliária no espaço urbano.

Para aprofundar a compreensão de como funciona a valorização imobiliária em Ponta Grossa, optou-se por espacializar as informações contidas no caderno de imóveis de circulação local, o jornal Diário dos Campos, referente aos dias 21 e 22 de agosto de 2011. A partir de uma análise dos preços, metragens e localização dos imóveis, foi possível organizar esses dados de forma que fique mais claro o padrão de localização das áreas mais e menos valorizadas na cidade.

Primeiramente foram contabilizados os anúncios de imóveis (incluindo residências, apartamentos, sobrados, kitnetes e salas comerciais) que continham especificados os bairros em que se localizavam, para assim aferir as áreas mais dinâmicas e mais procuradas por promotores imobiliários, tanto para venda, quanto para locação. Nos cadernos analisados, foram identificadas 633 propagandas de imóveis. Os 10 bairros com mais ocorrências estão hierarquizados no Gráfico 1.

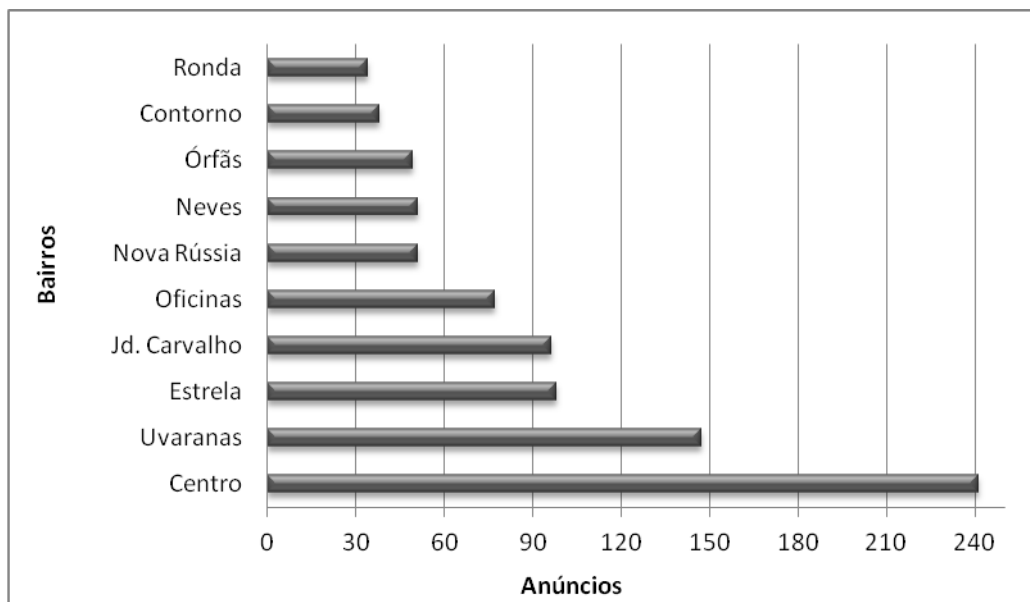


Gráfico 1 – Relação entre bairros e transações imobiliária (venda/locação) em Ponta Grossa  
 Fonte: Jornal Diário dos Campos de 21 e 22 de agosto de 2011.  
 Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

O centro representa 38% dos anúncios imobiliários. Mesmo com perímetro inferior a outros bairros, o centro concentra diversos serviços, equipamentos públicos e abriga muitos prédios que possibilitam uma maior densidade construtiva.

Em segundo lugar, com 23%, está o bairro de Uvaranas, que possui alguns aspectos particulares que o colocam nessa posição. Este bairro é uma área em expansão, tanto para novos Conjuntos Habitacionais, que ali se instalam com casas populares, quanto para a classe média e estudantes universitários. É nele que estão os Campus da Universidade Estadual de Ponta Grossa e da Faculdade Cescage, além do Hospital Regional instalado em 2009. Sua principal via de acesso, a Av. Carlos Cavalcanti, é bem servida de infraestrutura e, por ser um importante eixo, o acesso ao centro é facilitado.

Segundo Löwen Sahr (2000), a instalação afastada do campus das Universidades estimula um forte processo de especulação imobiliária nessa região. Transitando pelo eixo leste, representado pela Av. Carlos Cavalcanti, é nítida a quantidade de lotes ociosos e o baixo adensamento construtivo em relação a edificações verticais, ao contrário dos demais eixos da cidade. Além disso, esse cenário contrasta com os altos incentivos que ele recebe das regulamentações urbanísticas enquanto um subcentro - alto potencial construtivo, taxa de ocupação e gabarito de altura – revelando traços de posturas especulativas.

Os bairros Estrela e Jardim Carvalho, como anteriormente apresentados, são as localidades mais valorizadas de Ponta Grossa. Eles estão entre os bairros que mais tiveram imóveis postos a comercialização, apesar de não terem, dentro do seu perímetro, serviços muito diversificados ou empreendimentos que atraíam um maior contingente populacional.

Todos os bairros que aparecem no Gráfico 1 possuem um acesso muito facilitado ao centro por meio de importantes vias, sendo também áreas bem servidas de infraestrutura. Por isso, tornam-se alvo de transações imobiliárias e propícias à retenção especulativa de lotes nas suas proximidades.

Para verificar o grau de valorização econômica dos bairros mais dinâmicos, foram selecionados, aleatoriamente, cinco residências térreas das áreas com mais e menos ocorrência de propagandas no jornal<sup>6</sup>. Para cada imóvel foi utilizada área construída e o seu preço de venda. Os valores de cada item foram somados e divididos pelo número cinco, para assim obter a média. Com os valores de custo médio e metragem média das residências, dividiu-se o primeiro pelo segundo e chegamos ao valor do custo médio do m<sup>2</sup> de cada bairro. As Tabelas 3 e 4 apresentam os resultados dos bairros com mais e menos ocorrências, respectivamente.

Tabela 3 – Valores médios de uma residência térrea referente aos cinco bairros com mais anúncios nos cadernos imobiliários de Ponta Grossa- PR

<b>Bairros</b>	Valor médio (R\$)	Área (m <sup>2</sup> )	Valor médio do m <sup>2</sup> (R\$)
Centro	274.000	233,2	1.174,95
Uvaranas	313.000	215,4	1.453,11
Estrela	603.000	334,6	1.802,15
Jd. Carvalho	361.000	201,8	1.788,89
Oficinas	222.000	144,1	1.540,59

Fonte: Jornal Diário dos Campos de 21 e 22 de agosto de 2011.  
Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

A região central e o bairro de Uvaranas, apesar de serem os bairros com maiores ocorrências, não são, como visto na Tabela 3, as localidades mais valorizadas da cidade. Os bairros Estrela e Jardim Carvalho possuem o m<sup>2</sup> mais caro, corroborando a ideia de que são as áreas mais nobres da cidade. Deve-se destacar que o bairro Estrela está

<sup>6</sup> Somente os bairros com cinco ou mais ocorrências puderam ser incluídos nessa contagem, sendo assim possível obter uma média.

inteiramente contido em zona de alto padrão residencial, e o Jardim Carvalho possui pontos que também são incluídos nessa zona residencial, o suficiente para elevar a média dos valores das residências de todo o bairro. O alto padrão de ocupação e a rede de infraestrutura instalada são elementos que tornam essa zona um “chamariz mercadológico”, utilizando a expressão que Rolnik (1997, p. 130) utilizou para se referir aos bairros residenciais exclusivos. O elevado status social dessa zona incide em um determinado raio de abrangência, ampliando o patamar dos preços dos imóveis no seu entorno. Portanto, a classe alta é uma poderosa promotora da especulação imobiliária ao valorizar os imóveis adjacentes.

O bairro de Oficinas, por sua vez, não possui residências tão caras e nem com as maiores dimensões, porém, por estar localizado nas proximidades de um bairro nobre como o Estrela, acaba por se valorizar e ter o valor do m<sup>2</sup> maior que o da região central e de Uvaranas. Entretanto, o bairro Ronda, também adjacente ao bairro Estrela e que, da mesma forma, se conecta ao centro, não atingiu o mesmo status social. Pode-se atribuir essa diferenciação a uma questão topográfica. Como as classes de melhor poder aquisitivo tendem a residir em áreas com os melhores terrenos, e, preferencialmente planas, o bairro Ronda não possui tais atrativos. Pelo contrário, grande parte do seu perímetro é composta de áreas bem declivosas devido à forte influência dos fundos de vale nessa região. Em Oficinas, assim como no bairro Estrela, vê-se o oposto, pois se localizam em um divisor de águas, conformando terrenos mais planos.

A partir da Tabela 4, vê-se o contrário da situação da tabela anterior, por se tratar de bairros mais distantes e/ou desprovidos de melhoramentos urbanos. Tais bairros englobam grande quantidade de Conjuntos Habitacionais e população de baixa renda, o que reflete no valor das residências.

Tabela 4 – Valores médios de uma residência térrea referente aos cinco bairros com menos anúncios nos cadernos imobiliários de Ponta Grossa- PR

<b>Bairros</b>	<b>Valor médio (R\$)</b>	<b>Área (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Valor do m<sup>2</sup> (R\$)</b>
Chapada	81.000	62	1.306,45
Boa Vista	173.000	155,7	1.111,11
Colônia D. Luiza	100.000	80,34	1.244,70
Olarias	136.000	127,2	1.069,18
Cará Cará	69.000	71,2	969,1



Fonte: Jornal Diário dos Campos de 21 e 22 de agosto de 2011.  
Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

A partir da comparação de valores, identifica-se uma significativa discrepância de valorização entre os bairros de elite e os de baixa renda, periféricos. Isso se deve à qualificação crescente dos espaços nobres, melhor providos de serviços e infraestrutura, com elevado padrão arquitetônico, produzindo bairros com notável distinção. Isso põe em curso no mercado imobiliário um processo de especulação pela incessante valorização dessas áreas, refletindo até mesmo no preço dos imóveis periféricos. Se a qualidade urbana fosse igualmente distribuída, os preços não se elevariam com velocidade inflacionária, tampouco a periferização seria promovida tão intensamente pela necessidade da classe baixa em ocupar terrenos compatíveis com sua renda.

Frente à elevação desmedida do preço dos imóveis, o Estado fica cada vez mais inerte em intervir na regulação dos preços no mercado. Todavia, ele tem mecanismos de recuperação da valorização imobiliária decorrente dos seus serviços públicos, como por exemplo, a cobrança da contribuição de melhoria. Trata-se de um tributo antigo, previsto na Constituição de 1934 e destinado aos proprietários que possuem seus imóveis em locais onde foi realizada instalação de infraestrutura não elementar, ou seja, extra, principalmente obras de embelezamento, como lembra Souza (2002). A captação da valorização decorrente das intervenções públicas seria destinada às áreas carentes de infraestrutura, acentuando as iniquidades sociais.

As localidades investigadas foram espacializadas na Figura 11, que destaca as áreas com mais transações imobiliárias e valorizadas pela incorporação imobiliária em agosto de 2011, visto a maior quantia de citações para transações de venda e aluguel de imóveis. Cabe ressaltar que foram considerados desvalorizados os bairros que tivessem menos que 30 anúncios de transações imobiliárias, ou até mesmo que não apresentassem qualquer menção no jornal, na seção de imóveis.

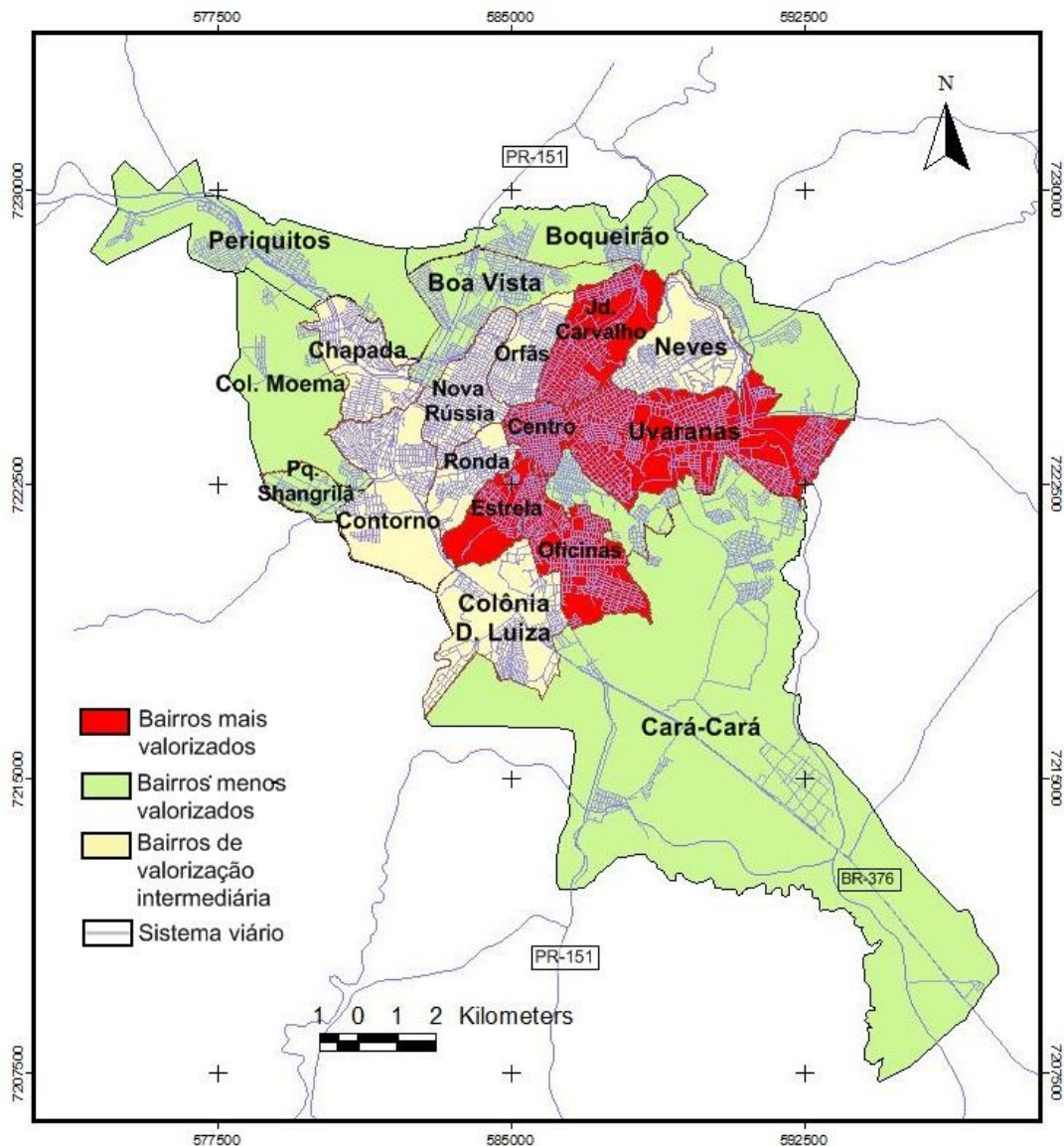


Figura 11 – Espacialização dos bairros mais e menos valorizados na cidade de Ponta Grossa  
 Fonte: Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa e Jornal Diário dos Campos de 21 e 22 de agosto de 2001.  
 Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

Nota-se que os cinco bairros mais valorizados encontram-se ligados diretamente ao centro da cidade, exceto o bairro de Oficinas. Este, no entanto, possui vias de acesso rápido ao centro e muitos estabelecimentos comerciais e, até mesmo, de alto padrão, que dão o aspecto de continuação da área central por alguns quilômetros.

Os bairros de valorização intermediária estão, na sua maioria, próximos ao centro e são bem servidos de infraestrutura. Eles têm focos de residências de alto status e oferecem serviços urbanos diversificados. O bairro Neves possui algumas vilas ocupadas pela classe média-alta e alta, já o bairro Órfãos é valorizado por condomínios horizontais fechados de alto status.

Godoy (2004), ao investigar o fenômeno da segregação socioespacial produzido pelos condomínios horizontais e loteamentos fechados em Ponta Grossa constatou uma lógica no padrão de suas localizações. A instalação desses empreendimentos voltados à classe alta ocorre em áreas com padrão social semelhante, ou seja, a vizinhança não apresenta grandes contrastes sociais. É o caso da localização dos condomínios fechados no bairro Órfãs, muito próximos às residências de alto padrão do Jardim Carvalho.

No bairro Ronda, concentram-se estabelecimentos de função político-administrativa, como a Prefeitura Municipal e a Câmara dos Vereadores. Em relação aos bairros Nova Rússia e Contorno, têm-se polos de desenvolvimento, que abrigam, além de zonas residenciais, também zonas de comércio e serviços. É nesses bairros também que estão importantes vias de acesso à cidade, como a Av. Dom Pedro II, Av. Presidente Kennedy e a PR-011 (prolongamento da PR-151).

No caso particular do subcentro de Nova Rússia, ao contrário do que ocorre nos outros – Oficinas e Uvaranas – ele não é tão atraente aos olhos da incorporação imobiliária. Pode-se atribuir essa situação ao fato de ter sido o primeiro subcentro a se consolidar, portanto já há um processo em curso de popularização do seu padrão de ocupação. Por estar próximo à saída da cidade em direção ao norte, noroeste e oeste do estado, o tráfego de caminhões e automóveis é intenso, deixando de ser assim uma região atraente aos segmentos mais altos. Já em Uvaranas o processo de subcentralização é mais incipiente. Observando a Figura 11 é possível visualizar o quanto esse bairro ainda possui vazios urbanos - ao contrário de Nova Rússia, bem adensado - o que explica em parte a atual febre em novos empreendimentos de apartamentos para classe média (com vários blocos de pequeno gabarito de altura) que vem se instalando nos últimos anos na periferia do bairro. Oficinas apesar de também ter se popularizado, beneficia-se da proximidade do bairro Estrela, como já comentado.

Os bairros Chapada e Colônia D. Luiza, apesar de apresentarem menos transações imobiliárias, possuem o valor do m<sup>2</sup> superior ao do Centro. Alguns fatores como a presença de condomínios fechados e localização próxima a rodovias que dão acesso à cidade (BR-376 e PR-151) permitem a esses bairros uma razoável valorização.

Já os bairros mais desvalorizados possuem um padrão periférico de localização. O bairro de Olarias é também uma exceção. Ele faz divisa diretamente com o centro, mas dada suas condições topográficas (muito acidentado) e de ocupação (baixa renda) acabou por se desvalorizar frente às outras localidades próximas à região central.

As características topográficas se mostraram como um importante condicionante da configuração socioespacial, reafirmando que as classes de maior poder aquisitivo optam pelos melhores terrenos, embora fatores como acessibilidade e status social do bairro também sejam preponderantes. A forte influência que as leis de zoneamento exercem sobre a estruturação social no espaço urbano e as induções provocadas pelo poder público são analisadas na sequência.

## **CAPÍTULO III – INDUÇÕES NAS TRANSFORMAÇÕES DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM PONTA GROSSA**

Neste capítulo, busca-se compreender como o poder municipal, através das legislações urbanísticas derivadas dos Planos Diretores, procura moldar o espaço urbano. Primeiramente, são feitas considerações gerais sobre o uso e ocupação do solo nos Planos Diretores. A seguir, avalia-se a estrutura de zoneamento de Ponta Grossa prevista em diferentes momentos e quais as transformações previstas em cada zona para as densidades horizontais e verticais. A partir desse ponto, foi possível identificar os espaços – ou zonas - aptos à atuação dos especuladores, beneficiados, então, pelas leis de zoneamento.

### **3.1 Uso e Ocupação do Solo nos Planos Diretores: algumas reflexões**

A alternativa ao planejamento conservador de postura mercadofila tem como inspiração o ideário da “Reforma Urbana”. Suas origens, segundo Souza (2002; 2004; 2005), remontam à década de 1950, com o problema da escassez de moradias. Na época, sua postura estava mais próxima de uma reforma urbanística, que visava a uma transformação material do espaço, por meio do embelezamento e da modernização da paisagem urbana, pouco considerando os aspectos sociais. Com o regime militar e o foco na reforma agrária, o debate sobre a reforma urbana foi ofuscado, e sua bandeira permaneceu, durante a década de 1960, praticamente desconhecida.

Sua captura por um ideário de esquerda e progressista somente se deu com a abertura política a partir da década de 1980, quando o conjunto de ideias se tornou mais amplo, estruturado, indo além da questão da moradia, e incluindo temas como transporte público, repressão à especulação imobiliária, regularização de favelas e loteamentos irregulares, democratização das práticas de gestão, etc. Seu renascimento se deve aos crescentes problemas e conflitos que as cidades começavam a apresentar - já que nesse momento elas eram muito mais urbanizadas do que vinte anos atrás - produzindo um “caldo de cultura favorável a uma maior visibilidade da bandeira da reforma urbana” (SOUZA, 2002, p. 157).

Com a possibilidade que foi dada à população de participar da elaboração da Constituição Federal de 1988, através de “emendas populares”, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) elaborou uma emenda popular da reforma urbana, que, após ter suas duas dezenas de artigos retirados, resultaram nos artigos 182 e 183 (SOUZA, 2005)

Diante do “emagrecimento” da emenda original, restou converter os planos diretores municipais em instrumentos de promoção da reforma urbana - lembrando que eles jamais foram uma reivindicação do MNRU. E, dado o caráter vago do texto constitucional, buscou-se uma regulação mais densa dos dois artigos da Constituição, por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (conhecida como Estatuto da Cidade), que tramitou por onze anos no Congresso Nacional, vindo a ser aprovada em 2001 (SOUZA, 2004). Com o novo aparato legislativo voltado para as cidades, o tratamento da propriedade urbana adquire uma original base jurídica, que impõe limitações, antes impensáveis no país, ao direito de propriedade (MARICATO, 2011).

Um dos marcos fundamentais dessa nova fase foi a criação, em 2002 pelo governo Lula, do Ministério das Cidades. Fruto de um abrangente movimento social de cunho progressista, sua criação foi sintomática da esperança em novos tempos para as cidades. Esse Ministério ficou encarregado de coordenar a nova política urbana em âmbito nacional, envolvendo temas como habitação, transporte urbano e saneamento ambiental (BONDUKI, 2007; MARICATO, 2011).

Os avanços que o ideário da reforma urbana trouxe foram tanto conceituais como técnicos e institucionais, produzindo um amplo repertório de instrumentos capazes de ser utilizados nos planos diretores. Dentre seus objetivos, cabe destacar – até mesmo por ser o escopo desse trabalho - coibir a especulação imobiliária desenfreada e a formação de vazios urbanos, típicos das cidades brasileiras. Com a consagração do princípio da “função social da propriedade” pelo texto constitucional, a propriedade urbana deve ter um destino, uma utilização efetiva, evitando sua ociosidade ou subutilização. O IPTU progressivo no tempo surge como um instrumento de função disciplinadora, não ficando restrito meramente à função tributária e arrecadatória, realçando, assim, sua dimensão de extrafiscalidade (SOUZA, 2002). Seu caráter punitivo visa ao proprietário que retém seu imóvel com fins especulativos em áreas onde tenham sido investidos recursos públicos, e a infraestrutura esteja consolidada. A desapropriação, recurso utilizado há muito tempo pelo Estado, porém com finalidades

distintas, agora se configura como uma solução extrema para inibir a especulação imobiliária.

O novo trato da questão urbana também envolveu o reconhecimento da “cidade real”: territórios urbanos cuja produção se dá à margem de qualquer legalidade. A nova postura passou a compreender que os padrões tradicionais de qualidade urbanística, como os tamanhos mínimos dos lotes, os recuos e taxas, não eram seguidos por uma grande parcela da população, criando uma cidade irregular, clandestina e informal, na qual não eram exercidas quaisquer regras (ROLNIK, 2000). Com a necessidade de legalizar a cidade real, surgiram mecanismos de regularização fundiária, como o usucapião e a concessão do direito real de uso, esse último para terrenos ocupados que pertencem ao Estado. A partir disso, o acesso à terra foi democratizado, dando à população que habita favelas e loteamentos irregulares garantias legais de posse, o que facilita, conseqüentemente, obras de urbanização e infraestrutura.

Outros instrumentos urbanísticos de natureza tributária e financeira regulamentados pelo Estatuto da Cidade são a outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, direito de superfície, entre outros. Essa diversidade de ferramentas revela a gama de problemas urbanos a serem combatidos. O sucesso de tais instrumentos depende, para Villaça (2005, p. 27), “do interesse que vierem a despertar no mercado imobiliário, pois eles tenderão a ser utilizados majoritariamente nas áreas imobiliariamente dinâmicas”, portanto, o autor considera que “as perspectivas de sucesso são nebulosas”. Os objetivos específicos e as formas de aplicação de cada instrumento serão enfatizados no último capítulo desse trabalho, tendo Ponta Grossa como principal objeto.

A Constituição Federal de 1988, apesar do insuficiente trato da questão urbana, possui um caráter descentralizador, contrastante com o período autoritário que sucedeu o golpe de 1964, quando predominava uma forma de gestão das cidades denominada por Bonduki (1997, p. 261) como “central-desenvolvimentista”. As intervenções urbanas se caracterizavam pelo autoritarismo e centralização de poderes no Estado, dando limitada margem de liberdade de atuação dos municípios (VITTE, 2003). Com a descentralização do sistema federativo brasileiro, foi reforçada a esfera municipalista de poder, mediante o usufruto de uma maior capacidade decisória visível no art. 30, com o seguinte texto: “Compete aos municípios: VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, art. 30).

Um ano após a promulgação da Constituição Federal, o Paraná aproxima as diretrizes desta Carta Magna à realidade do Estado (PARANÁ, 1989). Indo além do texto federal, a Constituição do Estado rezava que os municípios com população inferior a vinte mil habitantes (a obrigatoriedade de elaborar um plano diretor foi estendida somente aos municípios com mais de vinte mil habitantes) receberiam assistência de órgão estadual de desenvolvimento urbano na elaboração de normas gerais de ocupação do território. Essa medida levou a realização, com assessoria do Instituto de Assistência aos Municípios do Paraná – Famepar, de planos de uso e ocupação urbanos em grande parte dos pequenos municípios paranaenses. De outro lado, os municípios maiores voltavam-se à realização dos Planos Diretores.

Ponta Grossa, contando com 219.555 habitantes urbanos (IBGE, 1991) passou a discutir sua Lei Orgânica Municipal – Lom (PONTA GROSSA, 1990), pormenorizando o que o plano diretor deveria conter. Dois anos mais tarde, o escritório de consultoria de Fortes Neto entrega ao município seu Plano Diretor (Ponta Grossa, 1992). Esse, através do Zoneamento proposto, abria a cidade para receber comércio e serviços de maior complexidade.

Fruto da obrigatoriedade do “Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2001), o município de Ponta Grossa atualiza seu Plano Diretor datado de 1992. Em 2006, a Prefeitura entrega à cidade o denominado “Plano Diretor Participativo do Município de Ponta Grossa” (Ponta Grossa, 2006a). Apesar do chamamento desse plano fazer alusão à participação popular, o que se revelou foi apenas uma pseudoparticipação. Embora com todas as possibilidades para se pensar em um plano de vanguarda, utilizando as inovações da Lei nº 10.257, o resultado foi apenas um plano diretor clássico. Mesmo tendo inserido em seu rol os novos instrumentos, até o presente momento, eles não foram aplicados<sup>7</sup>. Essa inoperância e descaso com a política urbana têm raízes tanto na mentalidade e interesses arraigados de setores dominantes em âmbito municipal, bem como, de falhas em nível federal. Os deputados constituintes condicionaram a regulamentação dos instrumentos a uma posterior legislação suplementar, o que torna mais improvável sua aplicação. Por isso, recomenda-se que os planos diretores sejam autoaplicáveis evitando a dependência de regulamentação adicional.

Rodrigues (2011) chama a atenção a outra debilidade do novo marco regulatório para a política urbana: o fato de que a aplicação do princípio da função social da

---

<sup>7</sup> Mais detalhes no item 4.2.



propriedade está restrita aos municípios com população superior a vinte mil habitantes, que são obrigados a elaborar um plano diretor. Apesar de essa obrigatoriedade ter sido ampliada pelo Estatuto da Cidade - que inseriu também as cidades integrantes de região metropolitana, de aglomerações urbanas, com especial interesse turístico e as cidades onde se instalem empreendimentos com grande impacto ambiental - entre 1991 e 2000 foram criados mais de mil municípios, aumentando o número de municípios com menos de vinte mil habitantes. No ano de 2000, apenas 30% dos municípios tinham população superior a vinte mil habitantes, implicando na limitada aplicação do princípio da função social da propriedade no país.

Talvez a crítica mais ferrenha ao resultado das conquistas institucionais pós-1988 seja a feita por Villaça (2005), que em sua obra alega que a obrigatoriedade constitucional do plano diretor e as diretrizes do Estatuto da Cidade estimulam uma reprodução xerográfica de planos e seu posterior engavetamento. O autor atribui o apelo e a “fê no poder miraculoso dos planos” (p. 21) às convicções dos tecnocratas de esquerda que elaboraram o Estatuto, o que gerou uma falsa valorização deles, perpetuando seu descrédito. O endeusamento dos planos é considerado pelo autor como uma clara manifestação da ideologia da tecnocracia como guia de ação política, porém, manter um processo de planejamento é muito mais importante do que ter planos. Ele questiona veementemente o poder dos planos diretores em mudar a condição de injustiça, desigualdade e exclusão, quando eles – sob a imagem de salvação tecnocrática - somente ofuscam tais problemas, anestesiando as mentes da maioria popular e das elites.

Souza (2002; 2005) ainda afirma que há uma superestimação da importância dos planos e da discussão técnica acerca dos instrumentos “progressistas”, em detrimento de um contexto social mais amplo, o que significa que as contradições sociais são subestimadas, produzindo um quadro de autoengano daqueles que estavam comprometidos com as mudanças reformistas.

Completando essa linha de pensamento, Ferreira e Motisuke (2007) vão a fundo e expõem sua postura cética em relação ao potencial dos instrumentos ligados ao espírito da Reforma Urbana. Argumentam que, diferentemente da Europa, onde eles surgiram como forma de controle social no século XVIII e, posteriormente, com a social democracia, foram transformados em instrumentos que o poder público poderia utilizar para promover o bem-estar social e a mediação dos interesses do capital, tendo em vista o bem público urbano. Sendo assim, os autores afirmam que, no Brasil, esse papel

desempenhado pelos instrumentos no outro continente, não poderiam ser reproduzidos, e têm seu potencial de alcance comprometido. A razão estaria na estrutura social do nosso país, historicamente desigual, marcada por um processo histórico-estrutural de onipotência política e segregação espacial, o que difere da conjuntura europeia. Por conseguinte, os novos instrumentos são “uma tentativa tardia de reação” (p. 37), que para sua efetividade, dependeriam de um Estado forte, comprometido com a justiça social, assim como em reverter os enraizados privilégios urbanos da elite – daí a visão cética dos autores em relação ao potencial de transformação dos instrumentos urbanísticos no país.

Com um panorama geral e atual, Maricato (2011) resume que a questão fundiária no país, apesar do novo arranjo institucional e tributário decorrente da Constituição Federal, não avançou significativamente. Mesmo o país sendo, nas últimas décadas, mais do que qualquer outro, palco de importantes transformações na base institucional no que se refere às práticas de planejamento urbano (CYMBALISTA, 2007), as cidades não lograram mudanças na sua estrutura, e o ideário da reforma urbana e a defesa do direito à cidade parecem ter se evaporado. Souza (2002) aponta que no VII Encontro do Fórum Nacional da Reforma Urbana, em 1998, já estava em pauta a necessidade de se recriar o discurso da reforma urbana, resgatando o espírito original da década de 1980, distante do tecnocratismo de esquerda que predominou na década seguinte. É imprescindível que o novo discurso seja contextualizado no século XXI de acordo com os novos elementos que se impõem: a globalização, a inegável ruína do Estado desenvolvimentista e a ascensão do “empresarialismo” como nova forma de gestão urbana.

### **3.2 Transformações no Uso do Solo Urbano: Concepção de Polos e Eixos**

O sítio urbano de Ponta Grossa possui características geomorfológicas peculiares, imprimindo ao seu relevo uma configuração bastante irregular. A topografia acentuada da cidade condicionou, de certa forma, seu uso e ocupação, interferindo no desenvolvimento do tecido urbano e dos loteamentos.

A cidade teve sua origem e expansão a partir dos altos topográficos - corredores viários planos com as maiores altitudes -, também denominados espigões. Essa

dinâmica foi influenciada pela forte presença da drenagem urbana: os arroios, entalhados nas encostas íngremes e com característica radial (partem da região central para as áreas mais afastadas) configuram-se como um obstáculo natural à ligação interbairros, o que propiciou a expansão da cidade direcionada a alguns eixos (Figura 12). Eles se dão no sentido nordeste, pela Av. Monteiro Lobato, que liga o centro ao bairro de Jardim Carvalho e é saída para Castro; sentido sul, com a Av. Visconde de Mauá, que liga o centro ao bairro de Oficinas, sendo saída para Curitiba; sentido leste, pela Av. Carlos Cavalcanti, que liga o centro ao bairro de Uvaranas e ao Campus UEPG; e por fim, sentido noroeste, com a Av. Ernesto Vilela e Av. D. Pedro II ambas ligando o centro ao bairro de Nova Rússia, e saída para as regiões norte e oeste do Paraná.

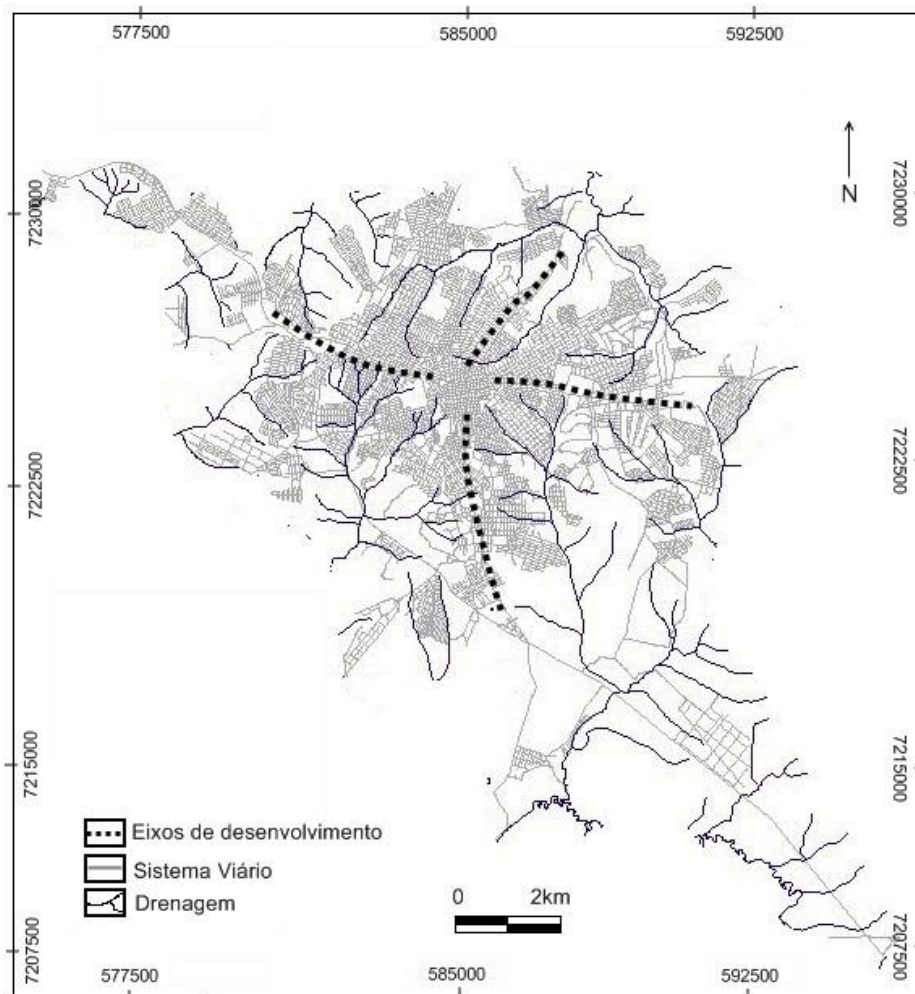


Figura 12 - Sistema viário e drenagem da área urbana de Ponta Grossa  
Fonte: Base Cartográfica da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, 2006  
Elaboração: OLIVEIRA, A.C R.

O primeiro eixo de ocupação que se formou foi no sentido noroeste, no bairro de Nova Rússia. Com características de um subcentro, ele desenvolve o comércio especializado em automóveis e recebe a instalação de diversas filiais de agências bancárias. Com o crescimento urbano, outros eixos igualmente começam a se delinear, como na direção sul, no bairro Oficinas e na direção leste, no bairro de Uvaranas. Esses bairros se configuravam como centros secundários de serviços, enquanto alternativas ao polo central, que concentrava os serviços urbanos (LÖWEN, 1990). Esses novos polos - devido às suas características de crescimento emergente - formam novos focos de valorização no perímetro urbano pelo grande potencial de edificabilidade que apresentam.

Com a intenção de compreender a estrutura urbana a partir das regulações legais criadas pelo poder municipal, primeiramente foram feitas comparações das duas últimas leis de zoneamento - que derivam de planos diretores - produzindo como ferramenta de análise, croquis que ilustram os diferentes usos previstos em cada momento. A Lei de Zoneamento de 1992 deriva do Plano Diretor do respectivo ano (PONTA GROSSA, 1992a) e o projeto de Lei de Zoneamento nº 262/2011<sup>8</sup> deriva do Plano Diretor de 2006 (PONTA GROSSA, 2006c). A intenção é extrair desses planos diretores e zoneamentos, quais foram as transformações previstas para o espaço urbano e a que o poder público visava ao criar, mudar ou manter o uso das zonas.

Com o Plano Diretor de 1992 se previa a consolidação do chamado “Eixo Ponta Grossa”, que atravessa a cidade no sentido leste-noroeste, estimulando o surgimento de três polos secundários: Nova Rússia, Uvaranas e Oficinas. Eles eram considerados como “núcleos comerciais existentes ou propostos (...), que se pretende dinamizar como alternativas de oferta de bens e serviços, em locais estratégicos da cidade, possuindo características e parâmetros semelhantes ao da Zona Central” (art. 8º, Lei Ordinária 4.856 – PONTA GROSSA, 1992b). A formação de núcleos alternativos visava então desafogar o polo central.

O zoneamento urbano de 1992 é apresentado na Figura 13, onde pode ser observada a configuração proposta à cidade através da criação de polos e eixos - comerciais e de serviços -, do distrito industrial e uma diversidade de zonas residenciais (ZR 1, ZR 2, ZR 3 e ZR 4).

---

<sup>8</sup> O projeto está prestes a ser aprovado pela Câmara Municipal. Optou-se por considerá-la por ser um documento extremamente atual e por envolver as recentes demandas do poder público municipal, como a aprovação da Zona Especial para indústrias do ramo da Tecnologia (ZET), em vias de instalação.

Os eixos comerciais seriam acompanhados por zonas residenciais de maior densidade (ZR 4), induzindo a construção de edificações verticalizadas e oferecendo disponibilidade de infraestrutura e diversidade de usos. Previam-se, ainda, zonas residenciais de densidade média de ocupação e com diversidade de usos (ZR 3). Estas se destinariam aos conjuntos habitacionais, abrigando a parcela da população que não teria condições de arcar com imóveis bem localizados. A ZR 2 se caracteriza como de baixa densidade e pouca diversidade de usos, constituindo-se na maior parte da malha urbana. Destaque seria dado para a ZR 1, notadamente segregada (porém com ótima localização) e de pequena dimensão. Essa zona de baixa densidade de ocupação seria destinada exclusivamente às residências unifamiliares destinadas à classe alta.

Como um dos problemas enfrentados pelo planejamento urbano em Ponta Grossa é a dificuldade de novos loteamentos se assentarem em regiões adequadas à integração da cidade, no Plano Diretor de 1992 foi sugerida a criação de uma área de expansão urbana localizada entre o Rio Cará-Cará e o Arroio de Olarias (região Sudeste). Aí começariam a ser implantados programas habitacionais garantindo fácil acesso à região central, aos polos de Uvaranas e Oficinas, bem como, ao Distrito Industrial, localizado no extremo sul da área urbana, proporcionando oferta de emprego relativamente próximos à população.

O zoneamento de 2011 (Figura 14) se revela mais como uma atualização do de 1992, permanecendo a estrutura da cidade em setores diferenciados por determinados usos urbanos. Desta forma, não podem ser observadas grandes mudanças em termos de uso do solo. O escopo continuou sendo a estruturação em polos e eixos de comércio e serviços. Embora as Zonas Polo tenham se extinguido, sua estrutura em forma de núcleo permanece e são agora denominadas de Zonas Comercial. Os usos das antigas ZPolos são praticamente semelhantes aos da atual ZCom, assim como os índices urbanísticos, evidenciando que só houve uma mudança de denominação, não de objetivos.

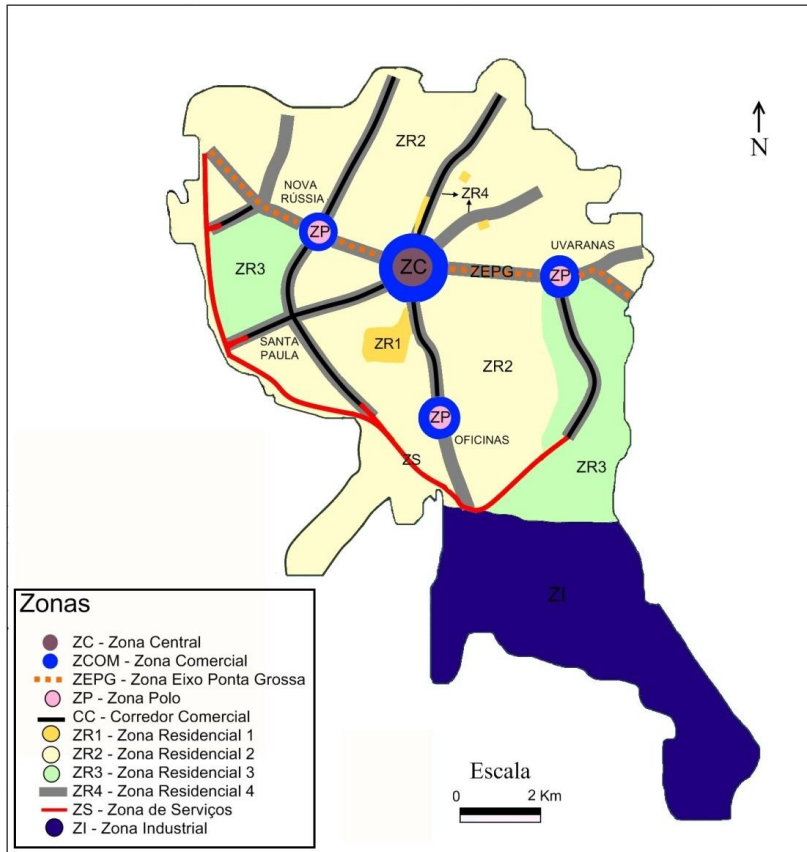


Figura 13 - Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 1992

Fonte: PONTA GROSSA, 1992b

Elaboração: OLIVEIRA, A. C. R.

Nota: Para simplificar a representação foi excluída a Zona Verde Especial e as Zonas de Serviços 1 e 2 foram representadas conjuntamente.

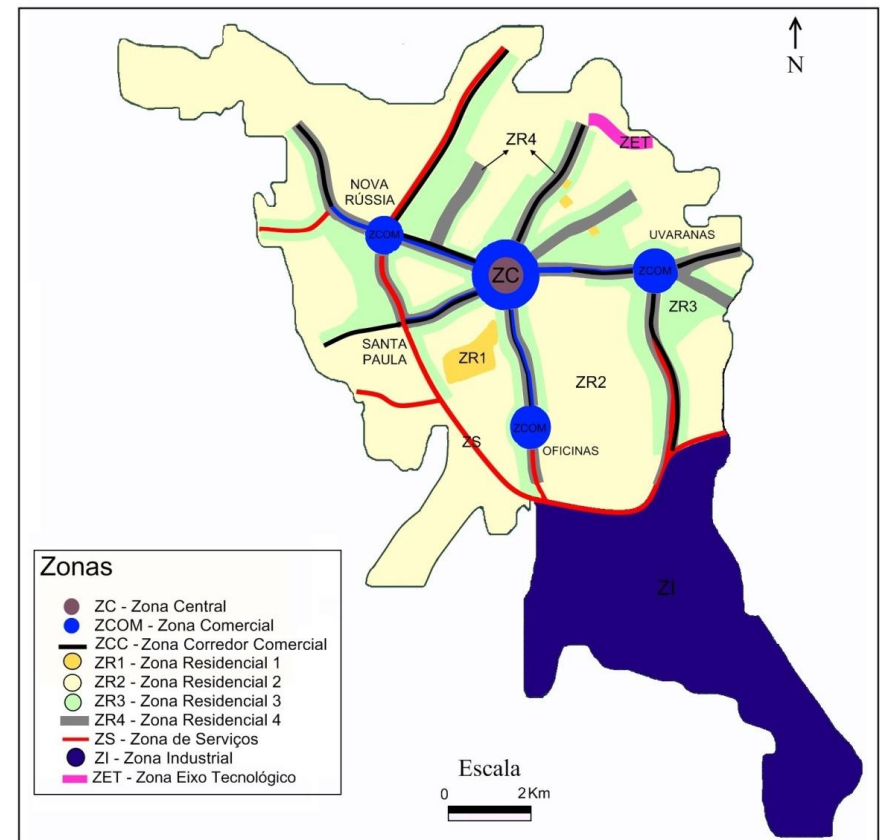


Figura 14 - Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 2011

Fonte: Projeto de Lei nº 262/2011.

Elaboração: OLIVEIRA, A. C. R.

Nota: Foi excluída da ilustração a Zona Verde Especial<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> No Zoneamento de 1992 havia a ZS 1 e 2. Em 2011 consta no Projeto de Lei somente uma ZS.

Outra zona que foi extinta no zoneamento mais recente foi a Zona Eixo Ponta Grossa, a qual atravessava a cidade em sentido leste-noroeste, possuindo a função de eixo estruturante da ocupação urbana. Entretanto, em seu lugar agora ficam dispostos eixos compreendidos pelas Zonas Comerciais e Corredores Comerciais. A ZCom possui as mesmas possibilidades de uso porém tem índices urbanísticos que permitem maior adensamento de edificações (por exemplo, o potencial construtivo aumentou para 360m<sup>2</sup>). Já o Corredor Comercial tem um padrão de habitação menos verticalizada, mas com maiores dimensões e maior diversidade de usos que a ZEixo Ponta Grossa permitia em 1992. Essa alteração potencializa a possibilidade de edificação, tornando-as áreas mais atrativas ao mercado imobiliário.

Em relação às zonas residenciais, duas modificações são visíveis. A ZR1, agora está mais segregada: o trecho ao norte da Zona Central foi extinto, prevendo-se uma nova localização, mais afastada e de menor dimensão. Esta zona é reduto da classe alta em áreas bem infraestruturadas, planas e providas de ótimo acesso ao Centro. A ZR 3 - que apresenta um padrão de ocupação destinado à classe média e baixa - agora possui uma maior expressividade, servindo de transição entre as ZR 4, de alta densidade, e as ZR 2, de baixa densidade.

Nesse zoneamento de 2011, a ênfase dada ao eixo de serviços é maior, uma vez que se propõe que ele atravesse a cidade no sentido norte-sul, e não mais contornando a cidade pela borda oeste, como em 1992. Onde antes existiam somente eixos de uso residencial de alta densidade (ZR 4) e comercial, agora a prioridade serão os serviços. Trata-se de zonas que permitem usos comerciais de grande porte e pequenas indústrias não poluentes. A transposição do eixo de serviços corrobora com a posição do município enquanto maior entroncamento rodoferroviário do estado, tendo ligação ao norte com as cidades em direção a São Paulo; a Sudeste com Curitiba; a noroeste com Londrina, Maringá e a oeste com Guarapuava.

Reforçando seu papel de entreposto, em 2011 foi empreendida a luta pela criação da Região Metropolitana dos Campos Gerais, tendo Ponta Grossa como núcleo e abrangendo cerca de 20 municípios (DIÁRIO DOS CAMPOS, 2012). Esse processo ainda está em negociação, mas, caso se concretize, os setores de comércio, serviços e indústria ganharão novos impulsos no município dado o maior número de investimentos a serem recebidos pelo Estado e o novo status que a região tende a alcançar.

Por fim, há a inserção de uma nova zona, intitulada Zona Eixo Tecnológico. Situada ao nordeste do Centro comercial, nas proximidades da Universidade

Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), esta será destinada a abrigar comércios e serviços voltados ao desenvolvimento de tecnologias, com índices urbanísticos equivalentes aos da Zona de Serviços (Projeto de Lei nº 262/2011). Portanto, a zona terá plantas de dimensões menores do que as permitidas na Zona Industrial. O poder público municipal pretende instalar nessa área o anteriormente comentado Parque Ecotecnológico (PONTA GROSSA, 2011b). O então espírito empresarial na forma de gestão urbana, que esse trabalho tratou no item 1.2, é confirmado com as induções no zoneamento urbano mais recente.

Apesar dos progressos nos debates sobre sustentabilidade e sobre gestão ambiental urbana, em âmbito nacional e internacional, Ponta Grossa não logrou avanços na problematização das questões relacionadas às áreas de proteção ambiental. Embora as Figuras 13 e 14 referentes às leis de zoneamento não ilustrem a localização das zonas verdes, pelo Projeto de Lei nº 262/2011, não são previstos mecanismos inovadores como áreas de conservação e recuperação ambiental, áreas de proteção ambiental integral, ou áreas que visem à conservação da paisagem urbana ambiental. Pela topografia da cidade, têm-se vários pontos privilegiados onde é possível visualizar os Campos Gerais - região fitogeográfica marcada por Campos Limpos que circundam a cidade. O projeto do zoneamento de 2011 somente prevê a denominada Zona Verde Especial, com usos comerciais e residenciais permitidos.

Verificou-se, portanto, que não houve grandes transformações no período analisado em termos de planejamento do uso do solo em Ponta Grossa, em se tratando de uma perspectiva de mudança social em longo prazo, evidenciando seu perfil estritamente físico-territorial. Exemplos que corroboram essa afirmação foram a não previsão de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) que poderiam incluir, além de favelas, vazios urbanos, e de zonas de ocupação preferencial, onde o adensamento seja prioritário - em vista da infraestrutura urbana disponível - o que iria inibir a especulação imobiliária. Com isso, tem-se que a mudança no perverso padrão de ociosidade urbana não é uma das metas do governo atual.

O zoneamento de 2011 revela que as preocupações dos técnicos e do governo municipal se restringem ao momento presente, ao manter zonas nada inovadoras e não prever as que potencialmente trariam benefícios também a longo prazo, tendo em vista o processo de crescimento da cidade. Delimitar uma Zona de Expansão Urbana denotaria uma preocupação de longo prazo com o ordenamento territorial, prevendo áreas de reserva para o crescimento horizontal, o que é uma realidade ponta-grossense. A partir



de análise de critérios geográficos, sociais e econômicos, seria feita a escolha pelos espaços ambientalmente mais adequados para abrigar assentamentos humanos e implantar equipamentos e serviços urbanos, evitando a ocupação de áreas impróprias e práticas especulativas com o solo urbano.

Ao invés de adotar um zoneamento tradicional, que apenas recorta a cidade, poderia optar-se por um macrozoneamento urbano, no qual seriam criadas macrozonas específicas, considerando características fisiográficas e socioespaciais, a fim de fundamentar ações e estratégias de intervenção. Outro mecanismo de regulação de utilização do solo urbano é instaurar macrozonas a partir da disponibilidade de infraestrutura - além das condições geomorfológicas e ambientais -, definindo limites de utilização do solo compatíveis com a capacidade de suporte de cada área. Como exemplos, tem-se a Macrozona de Ocupação Preferencial, Restrita, de Expansão Urbana e de Preservação Ambiental Estratégica. As Macrozonas de Ocupação Preferencial poderiam ser as áreas passíveis de se aplicar o IPTU progressivo, caso os prazos para ocupação dos terrenos vazios não fossem cumpridos. Ainda podem se destacar estratégias como dividir a malha urbana em regiões de planejamento ambiental, adotando as microbacias hidrográficas como unidades de gestão territorial e ambiental.

A divisão em grandes áreas permitiria identificar e implementar os instrumentos mais adequados para cada área tendo como base os objetivos propostos. Essas são algumas das tendências que a bibliografia vem expondo nos últimos anos, apontando as novas abordagens de planejamento urbano. Por isso, convém ressaltar que teria sido extremamente benéfica a consulta a outros projetos de zoneamento aplicados em outras municipalidades, com o fim de absorver novas experiências e estratégias fundamentadas em inovadoras concepções sobre a forma de planejar.

O que houve, de fato, foi uma contribuição à reprodução da estrutura urbana vigente, fragmentada socialmente, com novos espaços aptos para reprodução do capital. As zonas valorizadas foram reforçadas, colaborando com as possibilidades e investimentos consolidados do mercado imobiliário. Os objetivos do zoneamento de 2011, assim como seu antecessor, mantêm-se incólumes, com natureza meramente mercadológica. Aprofunda-se esta análise na próxima seção, voltando-se para reflexões em termos de ocupação do solo através dos índices urbanísticos.

### **3.3 Transformações na Ocupação do Solo Urbano: densidades horizontais e verticais**

A Carta de Atenas - documento resultante do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (Ciam) no ano de 1933 - é reflexo, principalmente, dos debates acerca dos problemas habitacionais pelos quais as cidades passavam à época. A partir dela, vão se introduzindo os Regulamentos Construtivos na organização das cidades (PANTOJA, 2006).

No Brasil, o número máximo de pavimentos, dependendo da largura das ruas e dos recuos para as edificações, era o único limite imposto pela lei até 1954. Nessa data, o então prefeito de São Paulo, Anhaia Mello, inseriu a ideia de coeficiente de aproveitamento e controle da densidade das edificações em um projeto de lei apresentado à Câmara Municipal. Com essa proposta, entrava em debate a questão da edificabilidade dos terrenos na legislação urbanística (ROLNIK, 1997).

O uso de parâmetros ou índices urbanísticos no planejamento das cidades brasileiras está previsto na legislação tanto federal quanto municipal. Da Lei 9.785/1999, que altera a lei de Parcelamento do Solo Urbano nº 6.766/1979, em especial seu art. 4º que dispõe sobre as obrigatoriedades dos loteamentos, pode-se destacar o seguinte trecho:

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Na Lei de Zoneamento vigente do município de Ponta Grossa, nº 6.329/1999, os já referidos índices urbanísticos estão regulamentados da seguinte maneira:

Art. 28 - Para cada zona estão previstos índices urbanísticos próprios, a saber:  
I - dimensões mínimas de lote, expressas em dimensão da testada e área total;  
II - limites de altura das edificações, expressos em número máximo de pavimentos;  
III - taxas de ocupação diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
IV - coeficiente de aproveitamento;  
V - recuos frontais das edificações, diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
VI - afastamento das edificações das divisas do lote, diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
VII - taxas de permeabilidade.

Essas ferramentas, consideradas tradicionais com o advento do Estatuto das Cidades de 2001, medem aspectos relativos à densidade e à paisagem urbana, e devem ser empregadas em conjunto com o zoneamento. Visam, então, regular a densidade tanto horizontal quanto vertical de ocupação do espaço urbano, e assim como o zoneamento de uso do solo, elas têm um caráter extremamente “físico”, mas de suma importância, no ordenamento espacial. As ferramentas ainda influenciam as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano, limitando-as. Tendo esse aspecto em vista, foram denominadas por Souza (2002) de instrumentos coercitivos, pela sua capacidade de impor proibições. Eles podem servir a distintos objetivos, e, conforme a maneira com que forem empregados, podem desencadear efeitos positivos (compatibilização de densidades com boa qualidade de vida) ou prejudiciais (forma de ocupação que leve à saturação dos equipamentos urbanos ou gerar impactos ambientais).

Considerando a importância de tais índices, eles foram empregados nesse estudo para uma análise comparativa da legislação derivada dos Planos Diretores de Ponta Grossa de 1992 e 2006. Como parâmetro comparativo para avaliar as transformações nas densidades verticais e horizontais, utilizou-se um índice síntese, que abarcasse os demais, denominado “potencial máximo construtivo”. A partir dele é possível avaliar a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos.

Para se obter o potencial máximo construtivo foi utilizado o Coeficiente de Aproveitamento (CA), o qual interfere na densidade demográfica e habitacional. Trata-se de um instrumento que estimula ou não o adensamento das zonas. Seu valor deve ser diferenciado, dependendo da capacidade de infraestrutura instalada em cada zona. Ele resulta da relação entre a área total construída e a área total do lote<sup>10</sup>.

Esse índice inspira muita atenção do setor imobiliário, sendo motivo de inúmeros debates entre urbanistas progressistas e empresários do ramo imobiliário. Os primeiros defendem a adoção do coeficiente de aproveitamento igual a um - o que significa poder construir um edifício com a soma das áreas de todos os pisos no máximo igual à área do próprio lote - para toda a cidade, e a construção de área suplementar seria outorgada, podendo ser onerosa. Isso com base no fato de que a verticalização gera uma sobrecarga sobre a infraestrutura, exigindo investimentos públicos adicionais,

---

<sup>10</sup> Exemplo: Considerando um lote de 360 m<sup>2</sup> e uma edificação de 180 m<sup>2</sup>, o CA será de 0,5, ou, no caso de a edificação ocupar a metragem total do lote, o CA será igual a 1. Para o Potencial Máximo Construtivo a relação ocorre da seguinte maneira: PMC = área lote x CA.

portanto a concessão onerosa do direito de construir seria uma contrapartida em nome da coletividade (SOUZA, 2002). Com essa padronização haveria uma limitação da atividade imobiliária, por isso a frequente preocupação com a legislação urbanística. Os empresários, segundo Villaça (2005), defendem que a redução do coeficiente de aproveitamento fere um direito adquirido sobre a propriedade, alegando, ainda, que oneraria o custo das edificações, prejudicando todo o setor imobiliário. Como se vê, quaisquer alterações nos potenciais de edificabilidade já suscitam polêmicas e conflitos entre os diferentes interessados no solo urbano.

Para analisar a alteração na forma de ocupação do espaço urbano que o poder público de Ponta Grossa espera, a partir de mudanças nos índices, foi elaborado um gráfico (Gráfico 2) que apresenta os potenciais máximos construtivos para cada zona nos dois momentos analisados, 1992 e 2011 – ressaltando que essa última deriva do atual plano diretor de 2006. Para melhor visualização foi excluída a Zona Industrial, pois o seu potencial construtivo é de 3.000 m<sup>2</sup> (PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011) em vista das grandes plantas industriais, prejudicando a comparação entre as zonas que possuem valores pequenos.

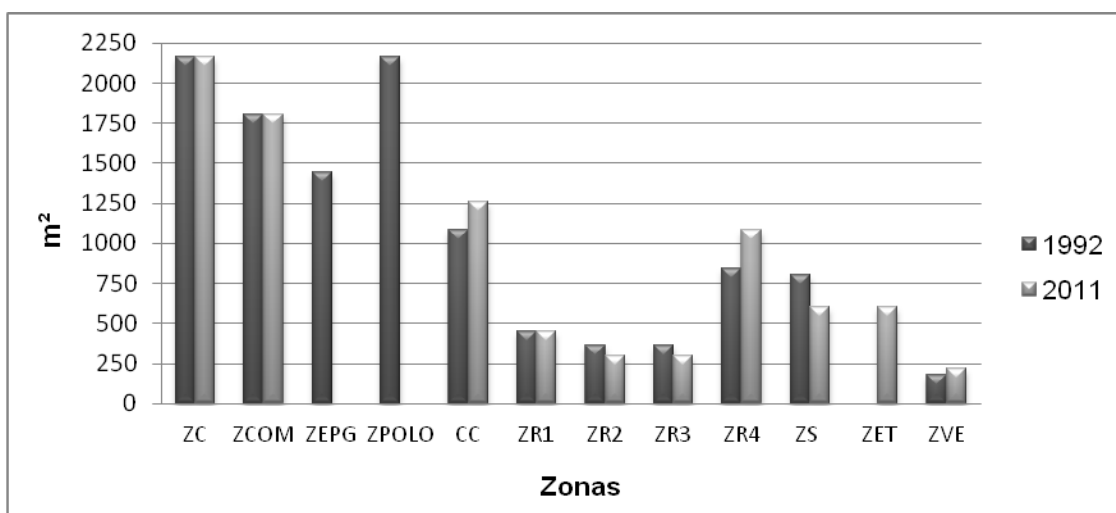


Gráfico 2 – Potencial Máximo Construtivo, segundo os Zoneamentos de Ponta Grossa de 1992 e 2011  
 Fonte: PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011.  
 Elaboração: OLIVEIRA, A. C. R.

Observa-se como primeiro resultado, que se podem adensar mais as zonas predominantemente comerciais (ZC - Zona Central; ZCOM - Zona Comercial; ZEPG - Zona Eixo Ponta Grossa; ZPOLO - Zona Polo; CC- Corredor Comercial), e, dentre as residenciais, a ZR 4 é a que possui os maiores valores.

Como em 1992 havia duas Zonas de Serviço, foi feita a média entre os valores para confrontar com o valor de 2011. Com relação às zonas extintas (ZEPG e ZPOLO), mantiveram-se os índices de 1992 para comparação com as zonas que hoje as representam, quais sejam ZCOM e CC.

As ZPOLOs, que agora são as ZCOMs, tinham, em 1992, potencial construtivo semelhante à ZC, então, maior que as ZCOMs. Porém, as ZCOMs permitem mais pavimentos e maior taxa de ocupação da torre. A antiga ZEPG, também foi substituída por eixos da ZCOM e CC. Apesar da zona CC ter menos pavimentos do que a ZEPG admitia em 1992, tem maiores taxas de ocupação (tanto da base quanto da torre) e maiores dimensões mínimas dos lotes (testada e área). Cabe destacar, novamente, que a alteração dessas duas zonas agora admite maior diversidade de usos (PONTA GROSSA, 1992b, 2011a).

Comparando os dois momentos, nota-se também que o potencial construtivo do Corredor Comercial-CC e da ZR 4 aumentaram, tendo essa última um aumento mais significativo. Vale lembrar que nessa zona residencial o potencial construtivo é mais elevado - em comparação às demais zonas residenciais - por serem elas que acompanham os eixos comerciais, conforme pode ser observado nas figuras 13 e 14 referentes às leis de zoneamento.

Como visto, o estímulo ao adensamento construtivo ficou restrito às zonas CC e ZR 4, não sendo uma meta da equipe de planejamento atingir uma “cidade compacta”, que daria prioridade de adensar as zonas centrais e comerciais, que possuem ampla rede de infraestrutura e potencial - não utilizado - de verticalização. Além disso, o aumento do potencial construtivo revelaria a tentativa de combater o alto grau de ociosidade do solo urbano na zona central, ou seja, o modelo de urbanização rarefeita de Ponta Grossa, o que não acontece.

Não perdendo de vista que a zona central apresenta um sistema de tráfego que demanda adaptações pelo crescente fluxo de automóveis, e há necessidade de descentralização de várias atividades para conter o processo de polarização, a potencialização da capacidade construtiva seria um artifício para sanar algumas deficiências que a região central possui. Poderia se configurar como uma estratégia de reverter a lógica de abandono que o centro apresenta em horários que não sejam o comercial - à noite e aos finais de semana - requalificando-o. Para isso, seria positivo investir na diversificação de grupos de usuários, através de estabelecimentos comerciais e de serviços de outras naturezas, equipamentos culturais e esportivos coletivos que

funcionassem nesses períodos, e, indo além – para não dizer, uma visão utópica, ante a realidade social – dotando a cidade de espaços que seriam canais de participação política. Tais formas de ocupação do solo urbano estimulariam a integração social e o sentimento de identificação com a cidade.

Para examinar o incentivo ao adensamento vertical, selecionou-se o índice referente à altura máxima permitida para as construções. Assim, tornou-se possível, a partir do Gráfico 3, a comparação entre o gabarito de altura de 1992 e 2011. Foram excluídas da ilustração as zonas Central, Industrial e Verde Especial, que não possuem valores referentes a esse índice. No caso específico da Zona Central, não há limites de altura se forem respeitadas a Taxa de Ocupação e o Coeficiente de Aproveitamento. Isso significa, via de regra, grande número de pavimentos, ou seja, os maiores gabaritos de altura da cidade.

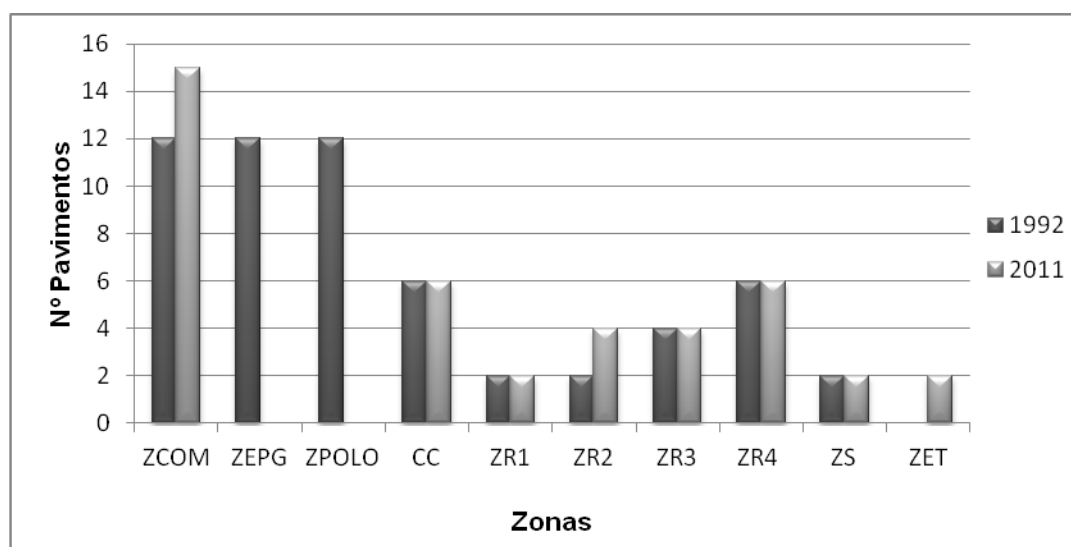


Gráfico 3 – Altura máxima permitida em número de pavimentos segundo os Zoneamentos de Ponta Grossa de 1992 e 2011

Fonte: PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011.

Elaboração: OLIVEIRA, A. C. R.

As ZR 4 e CC podem ter até seis pavimentos, sendo as zonas que mais podem ser verticalizadas, depois da ZCOM. Essa, por sua vez, aumentou sua área de abrangência e teve o maior estímulo à verticalização no período analisado. Destaque também pode ser dado à ZR2, que teve um incremento em termos de gabarito de altura.

Pode-se dizer que a configuração da cidade em eixos de expansão torna altamente valorizada a ZCOM, CC e ZR4, uma vez que maiores coeficientes de aproveitamento, potencial construtivo e possibilidade de verticalização se tornam um atrativo à construção civil e aos empresários do setor imobiliário. A maior capacidade

de aproveitamento dos terrenos, além da privilegiada localização e disponibilidade de serviços e comércio são valiosas moedas de troca para os que podem comprar imóveis nessas regiões.

Essas zonas são bastante visadas pelos especuladores, agraciados com o fato de que em Ponta Grossa não há regulamentação para os mecanismos que visam combater a especulação imobiliária, como o parcelamento e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos. A atuação desse grupo em áreas bem providas de infraestrutura é visível, uma vez que não há qualquer sanção para tal atividade, onerando, assim, os gastos públicos com a expansão da malha urbana em áreas mais distantes.

A partir dos Gráficos 2 e 3, também é possível depreender determinadas peculiaridades para as demais zonas residenciais. A ZR 1 possui um alto potencial construtivo, maior que as ZR 2 e 3, porém são permitidos poucos pavimentos, no máximo dois. Dentre as quatro zonas residenciais, é a ZR 1 que tem as maiores dimensões mínimas do lote: 15 m de testada e 450 m<sup>2</sup> de área. Ela é caracterizada como de baixa densidade de ocupação e a única exclusivamente destinada para habitações unifamiliares (PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011). A tipologia construtiva que resulta dessas diretrizes são grandes residências de elevada qualidade arquitetônica. É imprescindível salientar que nos dois momentos analisados não houve qualquer alteração dos índices urbanísticos dessa zona.

O limite imposto ao potencial de edificabilidade e à densidade na ZR 1 acabou por gerar um fator que garante a sua valorização: a exclusividade de uso. Rolnik (1997, p. 188), examinando as características da ZR 1 em São Paulo, deparou-se com um alto padrão de ocupação e elevado status que, pelas características das cidades brasileiras, pode ser considerado um padrão nacional de ocupação das ZR 1 – inclusive de Ponta Grossa - e assim resumiu: “o pequeno rendimento decorrente da baixa densidade é largamente compensado pela valorização devida ao prestígio e à exclusividade”. A baixa densidade decorre também do coeficiente de aproveitamento igual a um, contrastando com o coeficiente igual a três nas ZR 4.

Rolnik (1997) segue comentando que as normas que operam nas ZR 1 fazem alusão ao modelo higiênico que predominou no início do século passado, pois apresenta os mesmos objetivos: casas unifamiliares isoladas em grandes terrenos e separadas tanto da rua como dos vizinhos pelos grandes recuos. A legislação urbanística, ao definir quem pode morar em determinado espaço, cria uma “muralha invisível” no espaço

urbano, e, ao mesmo tempo, cria uma mercadoria exclusiva no interior delas, tendo a lei como proteção eterna da sua valorização no mercado imobiliário.

Em relação à ZR 2 e 3, nos dois gráficos foram visíveis variações de seus índices. Embora as duas apresentem redução no seu potencial construtivo, a ZR 2 aumentou sua possibilidade de verticalização, se igualando à ZR 3. Em relação às dimensões mínimas do lote, as duas zonas também tiveram redução: de 12 m de testada para 10m, e de 360 m<sup>2</sup> para 300 m<sup>2</sup> de área mínima dos lotes (PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011). Esses valores mínimos se ajustam ao padrão financeiro daqueles que não têm condições de construir um imóvel na ZR 4, e, muito menos, na ZR 1. Menores áreas, mais pavimentos e grande diversidade de usos desencadeiam uma maior concentração populacional. Isso, aliado ao fato de que estas zonas não possuem localização tão privilegiada, principalmente a ZR 2, acarretará em maior desvalorização dessa zona pelo mercado, tendendo a concentrar a população de menor poder aquisitivo. Ao se estabelecer diferentes padrões de ocupação por zona, o Estado, por meio do zoneamento, reproduz o padrão espacial de ocupação, consolidando a segregação, com os favorecidos “perto” e as classes inferiores “longe”.

Outra zona que teve modificação, porém de maneira bem mais sutil, é a Zona Verde Especial (ZVE). A lei não determina o tamanho mínimo do lote, então se tomou como base uma área de 360 m<sup>2</sup>, somente para fins de comparação. O Potencial Construtivo da ZVE que era de 180 m<sup>2</sup> em 1992; hoje já chega a 216 m<sup>2</sup> (PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011). Pode-se atribuir essa mudança à crescente pressão por espaços livres por parte da construção civil e do mercado imobiliário, aliado a um enfraquecimento das políticas ambientais da cidade, pois nessas áreas deveriam ser cada vez mais restringidas as intervenções humanas.

A ocupação do solo urbano também pode ser examinada através da densidade horizontal. Para essa análise foi escolhido o índice Taxa de Ocupação (TO), o qual significa a relação percentual entre a projeção da edificação e a área total do terreno. Em outras palavras, ela representa a porcentagem do terreno sobre o qual há edificação. Não tem, portanto, relação direta com o número de pavimentos.

A Taxa de Ocupação de um terreno interfere nas condições de salubridade. Ela pode auxiliar no controle da insolação e da ventilação, reduzir o volume de escoamento superficial devido ao aumento da permeabilidade do solo, produzir efeitos estéticos mais agradáveis, enfim, melhora as condições ecológicas e de conforto do espaço urbano (PANTOJA, 2006). Em Ponta Grossa, a Taxa de Ocupação é diferenciada entre



a taxa da base e a da torre da edificação. Neste estudo optou-se por utilizar somente a da base (Gráfico 4).

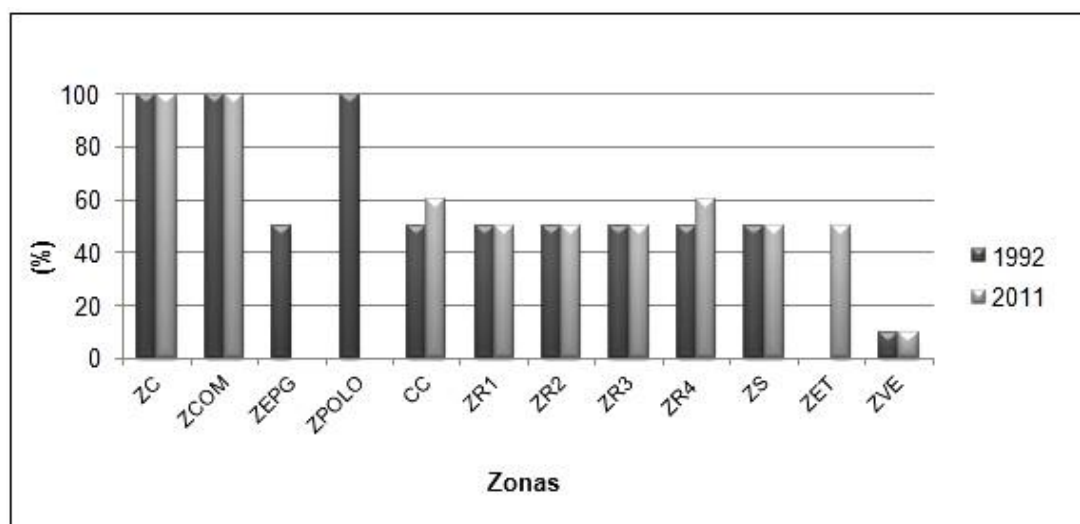


Gráfico 4 – Taxa de Ocupação da Base, segundo os Zoneamentos de Ponta Grossa de 1992 e 2011  
Fonte: PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011.  
Elaboração: OLIVEIRA, A. C. R.

O Gráfico 4 expõe que nas zonas CC e ZR 4 houve aumento da Taxa de Ocupação, portanto, nessas zonas o percentual do terreno que poderá ser edificado passou a ser maior em 2011. Fica evidente, mais uma vez, o peso que a ZR4 possui na produção do espaço construído. Em todos os parâmetros analisados se configurou como um eixo potencial para investimentos tanto do governo municipal - com provimento de infraestrutura - quanto do mercado imobiliário e da construção civil. Esta conjuntura também se aplica à ZR1, que abriga os espaços nobres e que conta com a garantia da preservação dos índices urbanísticos, mantendo, assim, o padrão habitacional vigente, muito lucrativo para o mercado habitacional.

Em suma, a última lei de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano em Ponta Grossa manteve o caráter conservador da anterior, não induzindo a grandes transformações; pelo contrário, observou-se a manutenção da mesma concepção no período avaliado. O emprego dos parâmetros urbanísticos clássicos induziu à criação de polos de comércio, áreas exclusivamente residenciais voltadas à classe alta e aos espaços privilegiados de especulação imobiliária através da abertura de processos de adensamento vertical e horizontal em determinadas áreas.

Além da falta de cerceamento à ação dos especuladores, o modo como o zoneamento foi regulamentado define limites e domínios, expressando uma

contribuição ao processo de segregação socioespacial. Isso reforça os privilégios urbanos das classes dominantes que têm sua hegemonia assegurada, tanto na segregação de uso como na determinação de índices urbanísticos que lhe permitem grande valorização imobiliária.

Fica evidente o descompasso entre o idealizado nos movimentos sociais pela Reforma Urbana, que produziram mecanismos para produção de uma cidade mais igualitária e para o combate da urbanização rarefeita, e o cenário atual da cidade de Ponta Grossa, com indivíduos vivendo à margem da sociedade e da legalidade, enquanto os gestores municipais atendem aos interesses privados.

O direito urbanístico mostra-se então como um poderoso mecanismo de estruturação do mercado imobiliário, pois cria eixos e áreas altamente valorizadas enquanto pode, do mesmo modo, desestimular a valorização de outras, porém somente quando não são atraentes a esse setor. No próximo capítulo analisa-se os denominados “novos instrumentos” de planejamento, observando a repercussão destes no planejamento do espaço urbano de Ponta Grossa.

## **CAPÍTULO IV – COMBATE À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA? O DESAFIO DO ESTATUTO DA CIDADE NO PLANO DIRETOR DE PONTA GROSSA**

Nesse capítulo se pretende analisar, primeiramente, como a problemática da retenção especulativa de imóveis tem sido tratada nos Planos Diretores de Ponta Grossa desde o seu primeiro Plano, em 1967. Na sequência, procura-se verificar se o Plano de 2006 inseriu e implementou as novas ferramentas de indução do desenvolvimento urbano regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, com enfoque especial para as que visam ao enfrentamento do processo de retenção especulativa de terrenos.

### **4.1 Aspectos legais dos Planos Diretores**

A partir das considerações feitas até aqui, percebe-se a gama de efeitos que se desenvolve a partir do processo de especulação da propriedade urbana, fenômeno que permeia a produção do espaço urbano, intensificando-se nas últimas décadas.

Para fins de comparação, foram investigados os Planos Diretores anteriores ao advento do Estatuto da Cidade, e quais são seus objetivos frente aos conflitos que envolvem a propriedade urbana.

O primeiro que Ponta Grossa teve foi o Plano Diretor de Desenvolvimento, no ano de 1967 (Lei nº 1.993/1967). Sua criação é marcante da época quando ainda predominavam os volumosos planos diretores associados a diagnósticos de diversos temas. Ele foca a retomada do desenvolvimento econômico do município e sua função de entreposto, polarizando a produção regional de forma a consolidar sua posição de centro industrial e comercial da região. Visa, também, ao máximo aproveitamento do espaço urbano - incentivando até mesmo a ocupação dos grotões, ou seja, os fundos de vale – buscando adensar a população no perímetro urbano e proporcionar equipamentos e serviços públicos a toda comunidade.

Em relação ao efetivo uso da propriedade urbana, a fim de se evitar lotes ociosos, o Plano Diretor de 1967 apenas dispõe em seu art. 4º, inciso IV, como diretriz no setor físico-territorial, “a ocupação efetiva das áreas urbanas não edificadas, com a limitação de novos loteamentos”.

Não estão estabelecidas quais as medidas que irão induzir a essa efetiva ocupação, nem mesmo as penalidades a que estão sujeitos os proprietários que não utilizarem seu terreno, podendo deixar os mesmos à espera de valorização. A cidade e a propriedade urbana não são apresentadas com sua função social neste Plano.

Com relação à gestão democrática, o Plano de 1967 somente faz referência nos seguintes artigos:

Art. 3º - Os principais objetivos estabelecidos pelo Plano de Desenvolvimento de Ponta Grossa são:

II - tomada de consciência, por parte da população, de sua responsabilidade na solução dos problemas locais e na condução dos destinos do Município;

Art. 4º - Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes básicas para a consecução dos objetivos previstos no artigo anterior:

II - no setor comercial, digo, social:

a) criação de conselhos de bairro, para maior participação da comunidade na retomada do desenvolvimento;

Art. 6º - O Prefeito poderá nomear, por decreto, em cada bairro ou distrito, um Conselho de 5 (cinco) cidadãos moradores no local, para o fim de colaboração graciosa com a administração;

Portanto, tratam-se apenas de diretrizes um tanto quanto vagas, que não atingem a real participação da população no processo decisório.

O Plano Diretor de 1992 (Lei nº 4.839/1992) não tem sua essência muito diferente da do Plano anterior, muito embora se esperasse um grande avanço conceitual pelo advento da Constituição de 1988, que deu ao Plano Diretor o poder de determinar se a propriedade urbana estava ou não cumprindo sua função social. O Plano Diretor de Ponta Grossa pós-1988 não trouxe qualquer mudança nessa perspectiva, pois não introduziu temas da Reforma Urbana, sequer há menção da expressão “função social” da cidade e da propriedade.

Enquanto um plano singelo, sem diagnóstico profundo, apresenta como proposta um conjunto de generalidades dependentes de leis suplementares. Enumera diversos objetivos e diretrizes (especificamente 65 diretrizes somente a respeito da área físico-territorial), sem propostas concretas. Seus principais objetivos são promover o processo integrado de planejamento urbano, o desenvolvimento socioeconômico, e o ordenamento físico-territorial do Município. Para isso, o plano estabelece diretrizes como o estímulo ao surgimento ou consolidação dos polos secundários nos principais eixos da cidade, descentralizando os estabelecimentos comerciais e de serviços para

Nova Rússia, Uvaranas e Oficinas. No aspecto físico também define um estímulo à estrutura urbana, sobretudo, no eixo leste-oeste, com o já comentado Eixo Ponta Grossa.

No primeiro plano priorizava-se o adensamento; já no segundo, dada a expansão física da cidade, há um estímulo à ocupação de áreas aptas de baixa densidade e, seguindo esse espraiamento, há menção ao melhoramento dos equipamentos e serviços sociais. No entanto, a participação da comunidade não tem presença nesse Plano, sendo sua única referência o disposto no art. 6º, inciso II, nº 9: “maior controle na expansão interna, com a participação da comunidade”.

Referente ao uso do solo, o Plano Diretor de 1992 aponta em seu art. 6º, inciso III, nº 6 a “utilização de tributação para indução de ocupação e usos de espaços urbanos”. Seria um pequeno passo no sentido de evitar a ociosidade urbana se essa diretriz não estivesse aquém do que poderia ser uma efetiva política que inibisse a especulação imobiliária e cumprisse a função social da propriedade. Não está detalhada a forma como essa meta seria atingida, nem como o tributo seria aplicado, as áreas de incidência e as sanções para o proprietário que não cumpri-la, orientações já previstas no texto constitucional de 1988. Outra questão que o Plano de 1992 aborda é referente à regularização fundiária. Em seu art. 6º, inciso II, nº 22 é regulamentada a promoção, quando viável, da regularização dos loteamentos clandestinos e/ou irregulares, ou seja, o tema começa a ter atenção da legislação, porém brevemente.

Como visto, os dois Planos Diretores anteriores ao Estatuto da Cidade não contêm dispositivos eficazes no sentido de inibir a especulação imobiliária, sequer essa problemática é citada nas duas leis. As penalidades para proprietários que subutilizem seus imóveis - ou não os utilizem - não são inseridas na legislação. Formou-se, assim, um quadro de desregulamentação, o que permitiu, em todos esses anos, em áreas centrais de Ponta Grossa, a ociosidade de muitos terrenos.

Importante ressaltar também que temas como função social da propriedade, coletividade, população excluída, valorização imobiliária, regulamentação do mercado de terras, gestão democrática da cidade e sustentabilidade, não foram foco das políticas de planejamento urbano contidas nos dois primeiros Planos Diretores de Ponta Grossa.

A Lei Ordinária nº 8.663 de outubro de 2006 se refere ao atual Plano Diretor do Município. Ela estabelece normas, princípios e diretrizes fundamentados, principalmente, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Esta lei é resultado do Plano Diretor Participativo de Ponta Grossa, elaborado em consonância à campanha lançada pelo Ministério das Cidades a partir de 2004, destinada a viabilizar a

produção de mais 1.700 planos diretores no país até 2006, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade. Os Planos Diretores foram assim rebatizados como forma de diferenciá-los dos mais antigos. Portanto, agora os planos fazem alusão à democracia, igualdade e justiça social. São as novas formas de iludir uma população que tem abissais diferenças de acesso ao poder – e interesses -, e que dependem da sua classe social para lograrem uma real participação. Dessa maneira, em uma sociedade com mentalidade conservadora como a ponta-grossense, atingir uma participação popular democrática é meta ainda mais difícil de se concretizar.

O mais recente Plano Diretor do município tem, aparentemente, influência das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, sobretudo em virtude de ter sido executado fruto da obrigatoriedade contida nessa Lei Federal. De maneira geral, suas finalidades expressam semelhanças às estabelecidas pelo art. 2º do Estatuto, como por exemplo, a gestão democrática; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; o direito à cidade sustentável, e, a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na subutilização ou não utilização.

Dentre as novas inserções no Plano Diretor, tem-se uma diferenciada concepção do que se deve ter como finalidade da política de desenvolvimento urbano, quando comparada aos dois planos anteriores. Destaque deve ser atribuído ao rol de princípios do plano, como o direito universal à cidade, ampliado a terra urbana; à moradia digna; à infraestrutura urbana e ao transporte coletivo.

Outra novidade do plano de 2006 é em relação à função social da cidade e da propriedade urbana. A propriedade, agora inserida no bojo da legislação municipal, exercerá sua função adequando-se à infraestrutura urbana. Essa é uma das novas exigências que a propriedade deve cumprir para atender sua função social, visando à distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos.

Essas definições têm como pilares para sua efetivação, dentre outras medidas, a gestão democrática participativa e descentralizada e a utilização de instrumentos que redistribuam renda e terra, assim como o controle sobre o uso e ocupação do espaço

público. A despeito da gestão democrática da cidade, uma grande conquista do Estatuto da Cidade, e agora parte integrante do último Plano Diretor de Ponta Grossa, é proposto pelo Poder Público: que o seu poder decisório será compartilhado. Ainda consta que ele incentivará à participação de qualquer cidadão nas políticas públicas, nos programas e nas prioridades contidos no plano.

Pode-se concluir que a obrigatoriedade expressa na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, gerou, em Ponta Grossa, mais um plano-discurso genérico, que não estabeleceu uma nova ordem urbanística, e teve suas diretrizes relegadas à legislação adicional futura. Este apenas enumera o rol de instrumentos da política urbana sem evidenciar como aplicá-los, como será visto a seguir. Pode, portanto, ser considerado um plano inócuo, que somente ensaia a aplicação das ferramentas da reforma urbana, o que não condiz com o seu papel de instrumento de gestão urbana.

## **4.2 Instrumentos de combate à especulação imobiliária**

A partir desse item, são discutidos os instrumentos que se destinam a pôr em prática a política urbana proposta pelo Estatuto da Cidade, sendo parte integrante desses instrumentos os que se destinam a combater a especulação imobiliária. Para a compreensão da função dos instrumentos urbanísticos que formam o marco jurídico inaugurado pelo Estatuto da Cidade é preciso remeter-se aos estados keynesianos das sociais-democracias europeias do período pós-guerra.

O sistema de bem-estar social se fundamentava no estado intervencionista, o qual garantia as mínimas condições de vida e de consumo para sua população. Ademais, exercia um importante papel de controle da regulamentação em matéria de desenvolvimento urbano, por meio de uma variedade de instrumentos jurídicos e financeiros, criando, assim, uma cultura de controle urbano respeitada até hoje naqueles países (FERREIRA, 2003; FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Os instrumentos urbanísticos criados na Europa do pós-guerra permitiam ao Estado regular os direitos de construir, os parâmetros de adensamento, os limites à verticalização, as taxas de ocupação, estabelecer restrições de uso, controlar a valorização imobiliária, etc. Portanto, os instrumentos eram ferramentas que davam ao Estado o poder de exercer um efetivo controle sobre as dinâmicas de produção do

espaço urbano, mediando os conflitos decorrentes e respeitando o interesse público acima do privado (FERREIRA, 2003).

No Brasil, os defensores da Reforma Urbana basearam-se nessa mesma lógica, e buscaram a aprovação na Constituição Federal e, posteriormente, no Estatuto da Cidade, dos instrumentos que dariam às prefeituras a capacidade de controlar a produção da cidade. Entretanto, a realidade brasileira é profundamente díspar da europeia, e os motivos que levaram à inserção deles na nossa legislação são uma expressão da tentativa tardia de reverter o quadro desigual das nossas cidades, ao passo que nas sociais-democracias os instrumentos foram o meio de promover e consolidar espacialmente o modelo de bem-estar social. Essas diferenças estruturais levam Ferreira (2003) e Ferreira e Motisuke (2007) a crer que o potencial de transformação dos instrumentos urbanísticos está deveras comprometido desde sua gênese no Brasil, e, para sua implantação e sucesso, dependem intrinsecamente de forte vontade política, pois irão se confrontar com poderosos e hegemônicos interesses.

A tentativa de fortalecer o papel do Estado na regulamentação, indução e controle do desenvolvimento urbano, através de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos, políticos, e de outras naturezas, propostos no Estatuto da Cidade, deu aos Planos Diretores um novo fôlego. É neles que os instrumentos devem ser propostos e regulamentados, e sua efetivação depende da forma como forem incluídos e detalhados.

O Estatuto da Cidade, ao assumir a posição intermediária entre a Constituição Federal e os Planos Diretores, funciona como se fosse uma “caixa de ferramentas para uma política urbana local” (INSTITUTO POLIS, 2002, p. 23) e dá ao município condições para que concretize os preceitos da nova política urbana.

Os instrumentos urbanísticos visam implementar as diretrizes da política urbana, que essencialmente têm como pilares garantir o direito à cidades sustentáveis; frear o processo especulativo e regular o preço da terra; forçar o exercício da função social da propriedade urbana; garantir a participação popular; proteger o patrimônio cultural; recuperar para a coletividade os investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária, entre outros (BASSUL, 2002).

As inovações na política urbana podem ser separadas em três “conjuntos” de instrumentos, sendo o primeiro voltado a coibir a retenção especulativa de propriedades, e também à promoção da separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos, normatizado pela legislação urbana local. No segundo conjunto, estão inseridos os instrumentos que tratam da regularização fundiária, ou seja,



que visam ampliar a regularização das posses urbanas. E, no terceiro, incluem-se os instrumentos da nova estratégia de gestão urbana: os que possibilitam a participação direta dos cidadãos em processos decisórios, podendo-se destacar audiências públicas, plebiscitos, referendos etc. (INSTITUTO POLIS, 2002).

Apesar da sua variedade e das distintas finalidades de cada um, os instrumentos podem e devem ser empregados de maneira combinada. Também é positiva a combinação com os mecanismos tradicionais de planejamento, como zoneamentos, taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos, etc. Assim, o potencial de interferência na dinâmica especulativa do mercado imobiliário é aumentado, abrindo mais possibilidades de implantar uma nova ordem urbanística mais justa, em face das graves questões sociais (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

A partir das considerações por ora feitas, é evidente que o Estatuto da Cidade trouxe diversas e importantes regulamentações de instrumentos que devem ser aplicados pelos municípios. O efeito de tais diretrizes no ordenamento urbano - uma década após a aprovação no Congresso - já é possível de ser avaliado, assim como experiências exitosas em alguns municípios vêm sendo compartilhadas.

Uma vez que um dos principais objetivos do presente estudo é expor como o poder público combate a especulação imobiliária por meio da utilização do novo marco jurídico trazido pelo Estatuto da Cidade, foi feita a comparação entre o que está previsto no atual Plano Diretor de 2006 – portanto, pós-Estatuto da Cidade - e o que está efetivamente sendo aplicado. Buscando caracterizar a realidade da legislação urbanística ponta-grossense, alguns integrantes da Câmara Municipal foram entrevistados. Com as informações obtidas, foi possível produzir um quadro-síntese (Quadro 1), o qual expõe a frustrante situação em que Ponta Grossa se encontra. Dos onze instrumentos da política urbana previstos e detalhados no Capítulo II, na Seção II a XII do Estatuto da Cidade (Anexo 1), quase a totalidade não foi implementada ainda pelo poder público municipal.

INSTRUMENTOS REGULAMENTADOS NO E.C E NO P.D DE 2006	IDEIA CENTRAL	PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	INOVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE	ESTADO ATUAL DA DISCUSSÃO EM PONTA GROSSA
<b>Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios</b>	Estimular a ocupação de áreas ociosas ou subutilizadas, fazendo cumprir a função social da propriedade.	SIM	NÃO	Lei 10.753 vetada pelo Executivo. Veto derrubado pela Câmara. Novo projeto em elaboração.
<b>IPTU progressivo no tempo</b>	Tributação sobre imóveis não utilizados, penalizando, assim, o proprietário que retém seu imóvel com fins especulativos.	SIM	NÃO	Lei 10.753 vetada pelo Executivo. Veto derrubado pela Câmara. Novo projeto em elaboração.
<b>Desapropriação com pagamento em títulos</b>	Transferência do imóvel para o poder público caso o proprietário não promova uma efetiva utilização do mesmo.	SIM	NÃO	Lei 10.753 vetada pelo Executivo. Veto derrubado pela Câmara. Novo projeto em elaboração.
<b>Usucapião especial de imóvel urbano</b>	Concessão de posse ao indivíduo que reside em imóvel particular há mais de cinco anos ininterruptos e sem interposição.	SIM	NÃO	Regulamentado pelo “Programa Papel Legal” de 19 de maio 2006.
<b>Concessão de direito real de uso</b>	O ocupante de área pública até 30/06/2001 tem o direito de residir por tempo limitado ou ilimitado.	NÃO	SIM	Regulamentado pelo “Programa Papel Legal” de 19 de maio 2006.
<b>Direito de superfície</b>	Transferência gratuita ou onerosa do potencial edificável do terreno a terceiros, mantendo-se a propriedade do mesmo.	NÃO	SIM	Não exige regulamentação por meio de lei específica, e não há projeto de lei.

<b>Direito de preempção</b>	Preferência do poder público na aquisição de imóvel urbano, objeto de transação entre particulares.	NÃO	SIM	Projeto de Lei elaborado pelo Executivo e enviado para a Câmara em 2006; retirado 2008. Novo projeto em 2011.
<b>Outorga onerosa do direito de construir</b>	O proprietário obtém, onerosamente, o direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento básico da zona, dado o ônus gerado na infraestrutura.	NÃO	NÃO	Projeto de Lei elaborado pelo Executivo e enviado para a Câmara em 2006; retirado 2008. Novo projeto em 2011.
<b>Operações urbanas consorciadas</b>	Parceria público-privada na realização de obras de renovação urbana em determinado setor da cidade.	NÃO	NÃO	Projeto de Lei elaborado pelo Executivo e enviado para a Câmara em 2006; retirado 2008. Novo projeto em 2011.
<b>Transferência do direito de construir</b>	Garante ao proprietário de imóvel integrante de áreas de preservação (ambiental, histórica ou social) exercer o potencial construtivo em outro imóvel de sua posse.	NÃO	NÃO	Projeto de Lei elaborado pelo Executivo e enviado para a Câmara em 2006; retirado 2008. Novo projeto em 2011.
<b>Estudo de impacto de vizinhança</b>	Estudo sobre os possíveis impactos positivos e negativos decorrentes da instalação ou ampliação de empreendimentos e atividades.	NÃO	SIM	Projeto de Lei aprovado pela Câmara em nov. de 2011.

QUADRO 1 – Atual estado da discussão/regulamentação dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Ponta Grossa de 2006  
 Fonte: Entrevista concedida pelo Diretor do Departamento Legislativo da Câmara Municipal de Ponta Grossa Miguel Ângelo Gambassi e pelo Vereador Walter José de Souza (DEM), ambos em novembro de 2011; Lei Federal nº 10.257 de 2001 e Lei Ordinária de Ponta Grossa, nº 8663 de 2006; Diário dos Campos, 2012.  
 Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

A seguir, serão feitas considerações sobre cada instrumento em particular, incluindo sua finalidade, o modo como deveria ser aplicado - apoiando-se em experiências de outros municípios - e a fase em que se encontra o processo de implementação em Ponta Grossa, com destaque para os instrumentos que se destinam a inibir o processo de especulação imobiliária: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos.

Coincidentemente, esses três instrumentos são os primeiros regulamentados na Lei Federal 10.257. A partir desse momento, a linha coativa trazida pela Constituição Federal de 1988 (art. 182, § 4º) e complementada e materializada pelo Estatuto da Cidade se inicia. São imposições ao proprietário que, ao não cumprir suas obrigações estabelecidas na legislação urbanística, pode vir a perder a posse de seu imóvel (BONIZZATO, 2005).

A essência desse conjunto de ferramentas está em reverter um quadro de desequilíbrio entre as áreas melhor infraestruturadas e as periféricas. As primeiras são bem localizadas e possuem uma sobreposição de investimentos públicos e privados, o que as torna escassas e altamente valorizadas, incentivando atitudes especulativas. A ociosidade de áreas centrais contrasta com periferias precárias, superadensadas e em incessante espraiamento horizontal, revelando uma grande distorção na estrutura urbana, causada pelo alto valor estratégico que a propriedade urbana possui no país. Reverter esse padrão de urbanização perversa que representa um alto custo social é o objetivo desses instrumentos, aumentando a oferta de terra e edificação em áreas adequadas para as diversas demandas que as cidades possuem (social, cultural), e, ao mesmo tempo, evitando a pressão por novas glebas que a expansão horizontal exerce.

Tendo como princípio norteador a função social da propriedade urbana, o Plano Diretor, de acordo com a demanda e com a infraestrutura de cada área, pode delimitar zonas prioritárias para ocupação. Como exemplo, tem-se a seguinte situação: em áreas centrais que concentrem imóveis que não estão mais em atividade, ou estão fechados, e ao mesmo tempo, haja uma demanda por habitações populares. Nesse caso, essa área pode ser considerada subutilizada por lei específica e destinada à habitação popular, fazendo, assim, cumprir a função social da propriedade, pois atenderá à população de baixa renda, provendo-lhes moradia com infraestrutura e equipamentos urbanos disponíveis (INSTITUTO POLIS, 2002).

A política urbana adotada nas áreas especificadas por lei deve atentar para a compatibilização entre a intensidade de uso da propriedade e a capacidade de

infraestrutura e equipamentos disponíveis, definindo critérios e parâmetros inteligentes que irão caracterizar a ociosidade urbana. Desse modo, será possível identificar propriedades não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, potencializando, assim, o uso do solo nas áreas bem servidas de equipamentos e serviços.

Ao deixar em aberto a definição de imóvel subutilizado, o Estatuto da Cidade delegou ao Plano Diretor a função de definir o que é subutilização e de especificar quais critérios serão utilizados. Com tal postura da legislação federal, o instrumento ficou suscetível aos interesses e disputas do Executivo, do Legislativo e de segmentos dominantes da sociedade que, juntos, podem vir a prejudicar a eficiência do IPTU progressivo enquanto um instrumento inibidor do processo especulativo.

Conforme o projeto de lei do parcelamento e utilização compulsória no Plano Diretor Participativo, é considerado imóvel subutilizado o que não atingir o coeficiente de aproveitamento mínimo de 5% do coeficiente de aproveitamento básico da zona da Zona Central e Zona Centro de Bairro e de 3% (três por cento) para os seguintes Eixos Viários: Av. Dr. Souza Naves; Av. Ernesto Vilela; Av. D. Pedro II; Av. Dr. Monteiro Lobato; Av. Visconde de Mauá; Av. Visconde de Taunay e Av. Carlos Cavalcanti. E imóvel urbano não utilizado é aquele que tenha, no mínimo, 80% de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, exceto pelos casos em que esse fato decorra de impossibilidades jurídicas ou pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.

A Figura 15 destaca as áreas indicadas para ser alvo de urbanização compulsória, e, caso não sejam cumpridas as diretrizes, tributação progressiva no tempo e consequente desapropriação. São áreas providas de infraestrutura, e denotam um incentivo à intensificação do uso do solo nessas zonas.

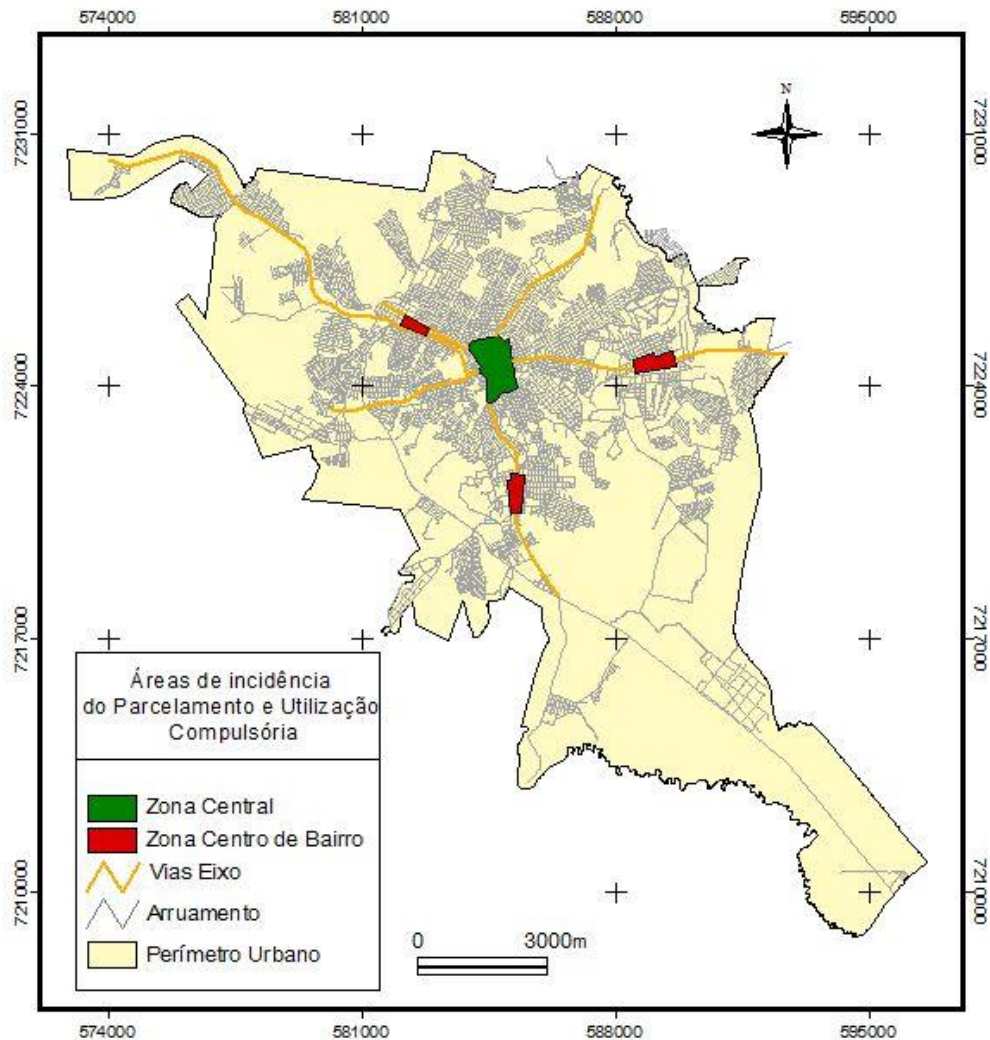


Figura 15 – Áreas de incidência do Parcelamento e Utilização Compulsória de acordo com o Plano Diretor Participativo de Ponta Grossa  
 Fonte: PONTA GROSSA, 2006a  
 Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

O Plano Diretor de 2006 exclui algumas situações das classificações supracitadas, como os imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades; os imóveis utilizados como postos de serviços e lava-rápido; as áreas com cobertura vegetal em estágio médio ou avançado de sucessão e de preservação permanente; os imóveis tombados e os de interesse histórico, paisagístico e turístico, conforme um suposto Plano de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico do município (Lei nº 8.663/2006).

A partir da definição dos critérios a serem adotados, no momento em que o poder público estabelecer que uma propriedade não esteja cumprindo sua função social, poderá ser exigido do proprietário o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória em um prazo estabelecido. Em caso de descumprimento, o Estatuto da

Cidade, bem como o Plano Diretor de Ponta Grossa preveem a aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Tal instrumento tem amparo também no já mencionado art. 182, § 4º, e art. 156 § 1º da Constituição de 1988.

O IPTU progressivo no tempo deverá ser aplicado por um período de cinco anos consecutivos, com alíquota progressiva não maior que o dobro da aplicada do ano anterior. Também não pode ultrapassar 15% do valor do imóvel, podendo ser caracterizado como confisco de propriedade (SOUZA, 2002). O imposto será cobrado até que o proprietário cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, dependendo do caso. Carvalho e Rossbach (2010, p. 98) afirmam que o IPTU progressivo “é uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, torne-se inviável economicamente”. Souza (2002) também amplia o debate ao dizer que esse dispositivo possui uma dimensão de extrafiscalidade, ou seja, não se restringe apenas à tributação e arrecadação, visa disciplinar o uso da terra.

No caso de esgotamento do prazo, com a área permanecendo incompatível com os usos e densidades previstas, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, conforme prevê o texto constitucional, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Ponta Grossa.

Em vista disso, o conjunto de instrumentos por ora debatidos trata-se, evidentemente, de uma ação punitiva do Estado. No entanto, por sua natureza complexa, exige uma gestão pública eficaz e um grande comprometimento do poder público com a causa, em vista da morosidade do processo de indução à utilização do imóvel, sendo que pode levar até sete anos. Ainda exige a elaboração de um sistema de cadastro de imóveis urbanos, o qual deve ser constantemente atualizado, permitindo o monitoramento dos imóveis que estão sob análise e, caso necessário, as cabíveis autuações aos proprietários. Convém destacar ainda que, para a aplicação correta e criteriosa do IPTU progressivo, é fundamental um cadastro técnico e uma planta genérica de valores imobiliários atualizada, na qual deveria constar, por exemplo, os valores médios do metro quadrado por zona e os valores de mercado dos imóveis (SOUZA, 2002; INSTITUTO POLIS, 2002; FERREIRA, 2003).

Em alguns casos, o proprietário pode comprovar que não tem recursos suficientes para dar uma destinação ao seu imóvel. Para concretizar o objetivo dos instrumentos, que é promover a função social da propriedade urbana, foi criado o instrumento denominado consórcio imobiliário. Com ele, o proprietário pode transferir

seu imóvel ao poder público municipal, o qual se responsabiliza pela urbanização ou edificação. Após as obras, o proprietário recebe, como contrapartida, unidades imobiliárias (casas ou apartamentos) com valor correspondente ao valor do imóvel antes das obras realizadas pelo município (INSTITUTO POLIS, 2002).

Em relação ao IPTU progressivo, cidades como Santo André, Curitiba e São Paulo já regulamentaram suas leis para aplicar esse instrumento. No caso de Curitiba, em agosto de 2011 a prefeitura informou que daria início às notificações aos proprietários de imóveis e terrenos subutilizados na região do Paço Municipal, no centro da cidade, para que tomem providências no prazo de um ano. O imposto progressivo foi regulamentado em 2009 pela Câmara Municipal, especificamente para aquela região da cidade, com o objetivo de dinamizar a ocupação e promover o processo de revitalização. Já em São Paulo, em setembro de 2011, a prefeitura notificou proprietários de 1.053 imóveis ociosos que estariam, a partir daquele momento, sujeitos à taxa progressiva de IPTU. Ao contrário de Curitiba, que a área de abrangência desse instrumento é restrita, em São Paulo, atinge, principalmente, imóveis localizados na região central e em ZEIS, bem como outras áreas da cidade (ROLNIK, 2011a, 2011b; GAZETA DO POVO, 2011).

Uma forma de complementar esse rol de instrumentos que combatem a especulação imobiliária seria combiná-los com a instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), um instrumento que pode ganhar várias formas dependendo do contexto em que é aplicado. Esse instituto pode ser aplicado tanto para regularização de áreas ocupadas irregularmente - estabelecendo parâmetros urbanísticos mais flexíveis - e núcleos habitacionais de baixa renda, quanto para vazios urbanos e imóveis subutilizados em áreas providas de infraestrutura, geralmente centrais. Nesses dois últimos casos, deflagrados, entre outros motivos, pelo esvaziamento das áreas centrais e, conseqüente, aumento no número de terrenos ociosos, o poder público, ao delimitá-los como ZEIS, pode destinar esses espaços para habitação de interesse social, aumentando a oferta de terras e interferindo no mercado imobiliário.

O instrumento em questão pode evitar ou conter a valorização imobiliária, pois ao declarar uma área como ZEIS, regras edilícias restritivas são estabelecidas, assim como, obriga-se a construção significativa de habitações sociais, alterando as expectativas de valorização do proprietário (FERREIRA; MOTISUKE, 2007). Para Bueno (2007, p. 18), o instrumento das ZEIS “talvez seja o mais radical no ponto de vista da retomada, da intervenção e do controle do Estado sobre dinâmicas de produção



do espaço na cidade”. Vale ressaltar que as ZEIS antecedem o Estatuto da Cidade, e, mesmo antes da Constituição de 1988, alguns municípios já as haviam implementado, principalmente para regularização fundiária de favelas. O Estatuto da Cidade ficou responsável por regulamentar esse instrumento.

Municípios como Recife, Santo André, Taboão da Serra e Diadema são referências na aplicação de ZEIS (FERREIRA; MOTISUKE, 2007; CARVALHO; ROSSBACH, 2010). Diadema, no estado de São Paulo, foi um dos primeiros municípios a demarcar áreas privadas vazias como ZEIS – lá denominadas AEIS, Áreas Especiais de Interesse Social. Atualmente conta com três tipos de AEIS, sendo um deles voltado para áreas vazias e destinadas à produção de novos núcleos habitacionais. Conforme Carvalho e Rossbach (2010), em 2008, os espaços vazios demarcados como AEIS estavam quase totalmente ocupados, o que confirmaria a eficácia desse instrumento.

Em Ponta Grossa, as ZEIS estão incluídas somente nas leis de zoneamento de 1992 (Lei nº 4.856) e de 1999 (Lei nº 6.329). Entretanto, se destinam somente à urbanização específica de favelas, não contemplando, dessa forma, áreas ociosas centrais. É com a Lei nº 10.581 de 2011, destinada especificamente a alterar o conceito de ZEIS na legislação municipal, que esse instrumento passa a englobar, também, as áreas residenciais compreendidas pelos condomínios sociais existentes no perímetro urbano, deixando novamente de fora as áreas ociosas.

Como se vê, já há diversas experiências municipais de gestões de vanguarda que adotaram as novas políticas de enfrentamento do processo especulatório, e a emergência da possibilidade de combinar os instrumentos de edificação e ocupação compulsórios com as ZEIS, fortalecendo o arsenal normativo de combate à ociosidade urbana. Entretanto, a realidade do município de Ponta Grossa evidencia uma grande defasagem em relação às experiências municipais de aplicação dos novos instrumentos e, principalmente, em relação às conquistas da legislação federal no tocante à terra urbana. Em outras palavras, há um contraste agudo em comparação às novas e importantes concepções e debates sobre o acesso à terra e sobre o combate do padrão perverso de especulação imobiliária que o novo arcabouço legal trouxe, dando início a uma nova fase de abordagem dos problemas urbanos.

Pois bem, foi somente no ano de 2011 – dez anos após o Estatuto da Cidade – que a Câmara Municipal de Ponta Grossa apresentou um projeto de lei visando penalizar os proprietários de terrenos baldios. Contudo, o projeto, aprovado pela

Câmara em 19 de outubro de 2011 e transformado na Lei nº 10.753, ainda precisava ser sancionado pelo Executivo, o qual em 21 de novembro do mesmo ano vetou integralmente a referida lei.

Em conversa realizada com um dos vereadores responsáveis pela elaboração do projeto de lei, Walter José de Souza<sup>11</sup>, ficou esclarecido que a principal falha que o texto da lei 10.753 apresentava era em relação às áreas em que incidiriam os instrumentos de urbanização compulsória e o imposto de progressividade no tempo. Segundo o art. 7º da lei, a obrigatoriedade de ocupar os lotes vazios e imóveis abandonados se estenderia a todo o perímetro urbano do município. Um erro que, nas palavras do vereador responsável pelo projeto, já tinha sido percebido e está sendo reavaliado com a criação de um novo projeto. Para ele, a área central, por apresentar muitos vazios urbanos, deve permanecer na área de abrangência da lei, porém está entre as suas intenções não penalizar o proprietário que possua somente um lote e o mantenha limpo. Pela sua fala, percebe-se que a elaboração do texto legal teve muita influência de reclamações da população, em virtude dos incômodos que terrenos baldios causam pela proliferação de animais e, em alguns casos, por servirem como abrigo de marginais e consumidores de drogas.

Conforme o texto referente ao veto do prefeito, a Lei 10.753 desequilibra a relação entre função social e o livre exercício da propriedade quando determina a aplicação universal, ou seja, em todo o município, da progressividade do IPTU; por estabelecer uma alíquota excessivamente alta (15%); e por determinar que anualmente a alíquota seja igual ao dobro do ano anterior, o que, ainda segundo o texto apresentado pelo Executivo, inviabilizaria o setor econômico da incorporação imobiliária.

Em relação ao argumento que critica o valor a ser cobrado anualmente pelo IPTU, vê-se claramente que o texto proveniente do Executivo possui um entendimento distorcido, fazendo uma errônea afirmação. No art. 4º da Lei 10.753 fica disposto que o descumprimento das obrigações e dos prazos previstos nessa lei implica aos imóveis notificados o IPTU progressivo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Porém, no texto com as razões do veto, consta que “a alíquota *anual* de 15% para o IPTU representa verdadeiro confisco da propriedade privada” (PONTA GROSSA, 2011e, p. 4).

---

<sup>11</sup> O outro autor do projeto é o vereador Júlio Küller (PSD).

O texto expressa em diversos momentos a postura conservadora que o Executivo quer preservar não acatando as leis de caráter progressista. Como introdução, se justifica que o veto à lei se deu “em função de ser considerada inconstitucional e contrária ao interesse público” (PONTA GROSSA, 2011e, p.1). Logo em seguida coloca que “a presente lei afronta os princípios constitucionais do livre exercício da propriedade privada, da livre iniciativa, da capacidade contributiva e do não confisco” (p.1).

Também faz alusão à Constituição Federal como protetora do princípio de livre exercício da propriedade privada. Segundo o texto consultado, esse direito se exerceria em equilíbrio junto com a sua função social, “como dois pratos de uma balança, ambos devem estar totalmente alinhados ao fiel, quando um deles pesar, na legislação, mais que o outro, manifestar-se-á a inconstitucionalidade” (PONTA GROSSA, 2011e, p. 2). Em outro momento, a redação do veto explicita que “a Lei 10.753 é excessivamente onerosa para o proprietário de imóvel, inviabiliza o exercício da propriedade privada e impede completamente o investimento imobiliário, que é um dos focos da propriedade” (p. 2). Por fim, como forma de consolidar o veto dado à lei, o Executivo reafirma que ela, “além de inconstitucional, afronta o interesse público na medida em que repercute negativamente sobre o patrimônio privado e o exercício da propriedade, o que não se coaduna com o interesse da comunidade” (p. 4).

A partir dessas afirmações, depreende-se que o poder Executivo em Ponta Grossa age no sentido de conservar a hegemonia ideológica de que a propriedade privada é um direito inviolável, sagrado, e deve ser uma visão adotada por toda a sociedade. Essa versão resulta de uma interpretação distorcida da realidade da cidade, descolada dos atuais rumos da política urbana, que tanto prezam o princípio da função social da propriedade. Reflete a compreensão dos grupos dominantes e conservadores. Os interesses individuais dos proprietários estão, na concepção do veto, acima dos direitos coletivos, portanto a legislação municipal concebe a propriedade urbana como fonte somente de direitos, negligenciando suas obrigações sociais, o que é extremamente benéfico para a lógica especulativa do mercado, que vê na propriedade somente o seu valor de troca. A interpretação conservadora – ou seja, dos grupos que intrinsecamente estão ligados ao setor imobiliário - de que os proprietários possuem direito de usar e gozar do seu bem imóvel, também inclui o direito de não usar e não gozar desse bem de forma absoluta, situação que deflagrou a existência de diversos terrenos ociosos e edifícios subutilizados ou vazios.

Tal postura de resistência às novas propostas feitas pela legislação federal também reflete o pensamento do setor jurídico local, que dá suporte ao Executivo. O posicionamento assumido expressa um olhar para a cidade calcado, principalmente, sob a perspectiva do lote privado, dando ao proprietário um direito absoluto sobre seu bem imóvel, relegando a um segundo plano as questões sociais que envolvem a forma de utilização do solo urbano. Nesse contexto, Carvalho e Rossbach (2010) afirmam que a dificuldade de mudança de concepção de juristas sobre a questão urbana resulta, em parte, da forma como os cursos de Direito vêm orientando os alunos. Os cursos contam com um currículo obsoleto que, em sua maioria, não ensinam Direito Urbanístico, mas quatro anos e meio de discussões formais sobre o Direito Civil. Com isso, é natural que muitos juristas voltados para a ação do poder público não atentem para nada além dos interesses individuais dos proprietários, agindo no sentido de preservá-los, e expondo que não compreendem que a essência da propriedade urbana são suas obrigações sociais.

Portanto, os avanços que se espera da gestão municipal em induzir à ocupação efetiva do solo urbano fazendo cumprir sua função social têm em seu cerne setores que agem no sentido contrário, ou, utilizando as palavras de Villaça (2004, p. 232), grupos que representam as “forças do atraso”, e que tanto prejudicam a concretização das conquistas que os movimentos sociais urbanos atingiram. Deve-se destacar entre esses grupos o setor imobiliário, o qual de forma emergente vem desempenhando um papel decisivo na produção do espaço urbano.

Dificultando a aplicação dos instrumentos de combate à especulação fundiária, há pressões dos próprios proprietários sobre o legislativo. O Vereador Walter de Souza afirmou que, logo após a população tomar conhecimento da existência dessa nova lei, recebeu telefonemas e e-mails contrários a sua aplicação, os quais argumentavam que a especulação existe em “toda parte” e que é uma forma de investimento pessoal.

Apesar desse cenário preocupante, em conversa com o mesmo Vereador, foi possível perceber que o legislativo estava inclinado a realmente punir o especulador imobiliário, e, para isso, está disposto a derrubar o veto do Executivo, promulgar a Lei 10.753 e entrar com emendas para aperfeiçoá-la. Foi em fevereiro de 2012 que um pequeno passo foi dado, e com unanimidade de votos a Câmara rejeitou o veto ao IPTU progressivo (DIÁRIO DOS CAMPOS, 2012). No mês seguinte, ao ser questionado sobre o andamento do processo, o outro autor do projeto original, o vereador Júlio Küller, declarou que ainda estava em fase de estudos para melhorá-lo. O que se espera,

agora, é um projeto coerente com os princípios da tributação progressiva e que realmente seja aplicado para coibir a especulação imobiliária nas áreas ociosas servidas de infraestrutura.

### **4.3 A (não) implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**

Seguindo a análise de como os instrumentos do Estatuto da Cidade vêm sendo executados no município de Ponta Grossa, parte-se para outro instrumento que a legislação federal regulamentou, o usucapião<sup>12</sup> especial de imóvel urbano. Ele consiste em um dispositivo destinado à regularização de terrenos urbanos ocupados irregularmente por populações carentes. É um instrumento autoaplicável pela Constituição no art. 183 e, com o Estatuto da Cidade, tem a possibilidade ampliada de ocupação coletiva, facilitando a regularização fundiária de favelas, áreas de difícil individualização (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Esse instrumento se destina somente à regularização de ocupações em áreas particulares. Os imóveis devem ter até 250 metros quadrados e ser ocupados por mais de cinco anos, interruptamente e sem oposição, como moradia por quem não possui outra propriedade urbana ou rural. O texto constitucional, portanto, exclui as ocupações em áreas públicas, e o Estatuto da Cidade não avançou nesse sentido, mas trouxe a possibilidade de empregar outro instrumento que legaliza a posse de ocupantes de terrenos públicos, por meio da concessão de direito real de uso. Com esse instituto não há a transferência da propriedade, mas sim um contrato celebrado entre o Poder Público e os ocupantes por tempo limitado, ou, até mesmo, ilimitado. Contudo, os artigos que regularizam esse instrumento no Estatuto da Cidade foram integralmente vetados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Conforme Souza (2002), essa atitude se deu em virtude da falta de uma distinção clara entre bens de uso comum e bens dominiais, o que iria criar uma abertura para a ocupação abusiva de áreas de uso comum. Com a Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001, o benefício passou a ser reconhecido somente àqueles que satisfazem as condições da lei até 30 de junho de 2001.

---

<sup>12</sup> O dicionário Aurélio – Século XXI registra usucapião como substantivo feminino, porém a Academia Brasileira de Letras aceita os dois gêneros.

Essas duas formas de regularização fundiária – dentre outros instrumentos como a delimitação de ZEIS, o direito de preempção, o direito de superfície, etc. – são marcos inéditos e positivos, que abrem possibilidades de garantia de segurança na posse.

Souza (2002) faz menção a outro importante aspecto do usucapião - à semelhança do IPTU progressivo - que é a possibilidade de limitar o direito de não construir, ou seja, de deixar terra ociosa. Sendo assim, esse instrumento, além de regularizar habitações informais, defendendo interesses legítimos, também contribui para limitar a manobra de atuação de especuladores, ao possibilitar a ocupação da terra urbanizada, porém ociosa, que se valoriza artificialmente, fazendo, assim, valer sua função social.

Em Ponta Grossa, o Decreto nº 933 de 19 de maio de 2006 instituiu o programa de regularização fundiária de áreas públicas e particulares denominado “Programa Papel Legal”. A regularização de áreas públicas seria feita por meio da outorga de concessão de uso especial para fins de moradia gratuita ou onerosa, bem como de contrato de compromisso de compra e venda. A regularização de áreas particulares se dará por meio do ajuizamento de ações de usucapião, individual ou coletivo, em áreas delimitadas no anexo desse Decreto.

O próximo instrumento da política urbana da Lei Federal 10.257/2001 e constante no Plano Diretor de Ponta Grossa de 2006 é o direito de superfície. Trata-se de inovação na legislação brasileira trazida pelo Estatuto da Cidade, por ser uma medida que efetiva a separação do direito de propriedade do direito de construir. Pela análise realizada pelo Instituto Polis (2002), o Estatuto da Cidade dá um passo além com esse instrumento, pois até então tudo o que era construído, ou acrescido ao solo, era considerado como posse do proprietário do terreno.

Ao possibilitar ao proprietário conceder a outrem o direito de edificar na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, via negociação, reconhece-se que “o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta” (INSTITUTO POLIS, 2002, p. 67). A edificação em propriedade de outra pessoa passará a constar, com a nova Lei Federal, no patrimônio daquele que a construiu, “constituindo propriedade separada (superfície) distinta da propriedade do solo” (BONIZZATO 2005, p. 135). A concessão do direito de superfície pode ser por tempo determinado ou indeterminado, e, como disposto no Estatuto da Cidade, poderá ser de forma gratuita ou onerosa.

A aplicação desse instrumento incentiva o exercício da função social da propriedade urbana, ao permitir a valorização futura do imóvel transferido e utilizado. Ele também agiliza processos que envolvem a aplicação do IPTU progressivo, quando o proprietário de terreno ocioso transfere seu bem ao poder público para realização de obras de urbanização (FERREIRA, 2003).

O direito de superfície é considerado um valioso dispositivo de regularização fundiária. No caso de terras públicas, torna-se um incremento da política habitacional, pois o poder público mantém a posse do terreno, entretanto pode conceder ao cidadão o direito de moradia, intensificando, assim, o aproveitamento do espaço urbano e amenizando a problemática habitacional das cidades (BONIZZATO, 2005; CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

No Plano Diretor de Ponta Grossa de 2006, consta que o Poder Público pode receber em concessão, diretamente ou por meio de seus órgãos, empresas ou autarquias, o direito de superfície, auxiliando, assim, a implementação de diretrizes constantes do Plano Diretor. No art. 54º da mesma lei municipal consta que o Poder Público poderá exercer o direito de superfície em todo o território municipal; em áreas particulares onde haja carência de equipamentos públicos e comunitários; em caráter transitório para remoção temporária de moradores de favela, pelo tempo que durar as obras de urbanização; em áreas públicas que integram seu patrimônio e que sejam objeto de interesse por parte das concessionárias de serviços públicos de forma onerosa ou gratuita, dentre outras situações (Lei nº 8.663/2006).

Esse instrumento não exige regulamentação por lei específica para sua aplicação, entretanto, também não há informações sobre sua aplicação, de acordo com o Diretor do Departamento Legislativo da Câmara Municipal, Miguel Ângelo Gambassi.

Para os próximos quatro instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade – direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir – foram criados projetos de lei no ano de 2006, pelo Executivo, o qual os enviou à Câmara Municipal. No ano de 2008, conforme informações do Diretor do Departamento Legislativo da Câmara Municipal, os quatro projetos foram retirados, também, pelo Executivo. Questionado sobre as razões que levaram o prefeito a apresentar tal postura, o Vereador Walter de Souza explicou que 2008 era um ano político, e o prefeito pretendia ser reeleito. Sendo assim, os projetos de lei poderiam lhe trazer um desgaste político, e, a fim de evitar polêmicas na Câmara, ele certamente foi orientado a retirá-los. Na bibliografia consultada há

relatos que expõem que essa manobra política é comum com a proximidade das eleições em diversos municípios brasileiros.

Pois bem, o então prefeito foi reeleito e no final de novembro de 2011 apresentou novamente quatro projetos de lei dos mesmos instrumentos. Eles foram discutidos em uma audiência pública no dia 24 de maio de 2012, porém tal audiência não logrou grandes avanços na discussão dos projetos de lei. A seguir, eles serão brevemente discutidos no âmbito do planejamento urbano.

Em relação ao direito de preempção, ele dá preferência ao município na aquisição de imóvel urbano objeto de transação entre particulares. São vários os destinos que o imóvel fruto de alienação onerosa pode ter, como a regularização fundiária; a execução de projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana, principalmente para implantação do sistema viário; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (Lei nº 10.257/2001 e Lei nº 8.663/2006).

Assim como os demais instrumentos, se for corretamente aplicado, pode significar um importante avanço nas políticas de desenvolvimento urbano, melhorando consideravelmente a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Através desse instrumento, o poder público pode garantir um maior poder de interferência no espaço urbano, pois, aos poucos, forma uma reserva de terrenos públicos (BONIZZATO, 2005). Dentre outras qualidades, pode-se destacar a formação de um “Banco de Terras” que pode contribuir com o planejamento da cidade, evitando também que o preço dos imóveis aumente constantemente devido à especulação imobiliária (INSTITUTO POLIS, 2002).

O poder público pode, além disso, regular a valorização imobiliária ao manter preços definidos e eventualmente congelados por determinado tempo de imóveis à venda (FERREIRA, 2003). A simples existência desse dispositivo já pode contribuir para frear a alta dos preços dos imóveis urbanos, contendo posturas especulativas. Entretanto, ele deve ser, no mínimo, esporadicamente exercido, para não ser um instrumento inócuo.

O grande limitador da sua aplicação é a debilidade financeira dos municípios, os quais podem esbarrar em falta de recursos públicos destinados a usufruir dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Esse cenário é



exacerbado pelas opções macroeconômicas e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual restringe seriamente a possibilidade do Executivo municipal de efetivar as transações oferecidas pelo direito de preempção (FERREIRA, 2003; BONIZZATO, 2005).

Pelo direito de preempção, nas áreas especificadas em lei, o proprietário deverá notificar primeiramente ao poder público a sua intenção de alienar o imóvel. Esse, se desejar, pode adquiri-lo nas condições apresentadas pela oferta feita por terceiro (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). A partir daí, o município possui trinta dias para manifestar por escrito seu interesse em comprá-lo. Caso não haja manifestação, o proprietário fica autorizado a alienar o imóvel para terceiros, nas condições da proposta apresentada. A legislação específica deve, portanto, delimitar as áreas em que incidirão o direito de preempção, e indicar a finalidade que será dada a cada uma após a aquisição pelo poder público, o que remete seu sucesso às negociações políticas na Câmara Municipal (Lei nº 8.663/2006). De acordo com o projeto de lei do direito de preempção do Plano Diretor Participativo, o uso desse direito deveria ser usufruído prioritariamente na Zona Centro de Bairro, destacadas na Figura 16.

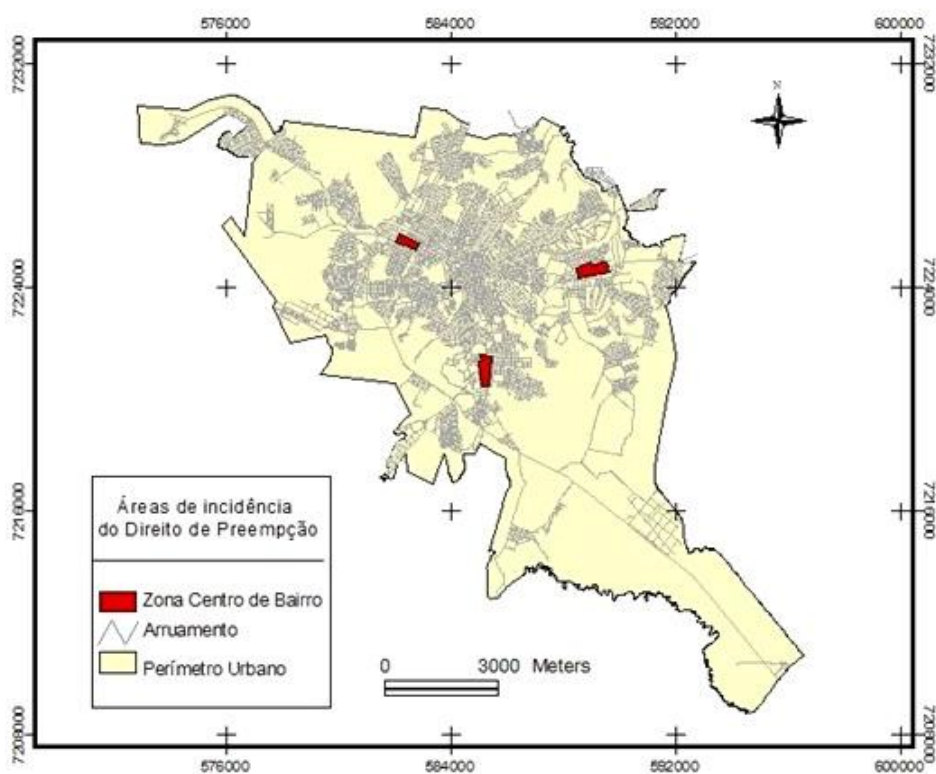


Figura 16 - Áreas de incidência do Direito de Preempção de acordo com o Plano Diretor Participativo de Ponta Grossa  
Fonte: PONTA GROSSA, 2006a  
Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

Esse instrumento tem um prazo de vigência, não podendo ultrapassar cinco anos, renováveis a partir de um ano após o decurso de prazo, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade e no art. 52º do Plano Diretor de 2006. Durante esse prazo, sempre que o proprietário desejar alienar a título oneroso o imóvel deve notificar o município, para que o mesmo possa exercer seu direito de preferência.

Segundo Lima e Sobrinha (2010), são raríssimos os casos de aplicação do direito de preempção no Brasil. Por eles incidirem na dinâmica dos valores fundiários, a aplicação desse instrumento vem enfrentando reações e pressões do mercado imobiliário quanto à sua efetivação.

Outro instrumento urbanístico de indução do desenvolvimento urbano, talvez um dos mais antigos, é a outorga onerosa do direito de construir, originalmente conhecido como “solo criado”. Embora esse instrumento só apareça na legislação brasileira como ferramenta da política urbana em 2001 com o Estatuto da Cidade, seus princípios datam da década de 1970. Ele se configura como sendo o instrumento pelo qual o proprietário, onerosamente, obtém o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico da zona. Ou seja, é a criação de piso artificial, permitindo, dessa forma, que o poder público incentive o adensamento de determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, promovendo um adequado aproveitamento da infraestrutura já instalada.

O solo criado, *strictu sensu*, parte do princípio que o direito do proprietário de um terreno tem de nele construir limita-se a uma área construída igual à área desse terreno. E, a partir do momento em que a superfície construída superar a área do terreno, o adicional passaria a ser objeto de concessão por parte do governo municipal, podendo essa ser onerosa, dado o ônus gerado na infraestrutura. Para Souza (2002), o coeficiente de aproveitamento 1 é bastante razoável, e, em alguns casos, coeficientes menores são aconselháveis, como em áreas rurais, a fim de que a expansão urbana seja desestimulada. Os Planos Diretores de São Paulo e Rio de Janeiro adotaram coeficiente de aproveitamento único igual a 1 para todo município, exceto certas Zonas Especiais que ficaram excluídas no caso de São Paulo. Porém, a maioria dos zoneamentos atuais conferem índices de ocupação diferenciados às zonas, o que também é permitido pelo Estatuto da Cidade.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, é dever do poder público municipal promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperar, para toda a sociedade, a valorização resultante de obras

públicas. Essas diretrizes visam à recuperação social da valorização do solo, que pode se dar a partir de obras públicas, alterações na norma urbanística, ou mesmo mudanças na classificação do solo, as quais podem aumentar o valor do solo.

Esses princípios do Estatuto da Cidade são considerados elementos essenciais para promover a justiça social na cidade, pois partem do pressuposto que os incrementos de valor que uma propriedade urbana recebe a partir de ações do poder público, não devem ser apropriados pelos proprietários individualmente, mas sim, retornar à comunidade como um todo, revertendo-se em um benefício a todos os habitantes da cidade. A contrapartida dada pelo beneficiário não precisa ser necessariamente financeira. Ela pode se dar na forma de obras e serviços para o desenvolvimento urbano, ou até mesmo através de bens imóveis (FONTES; SANTORO; CYMBALISTA, 2007).

A outorga onerosa do direito de construir é um dos instrumentos que cumprem essas importantes diretrizes da Lei Federal de resgate da mais-valia fundiária obtida de forma privada para a coletividade. Por isso, esse instituto tem sua importância social, sendo uma “contraprestação à coletividade por parte dos beneficiários do processo de verticalização”, já que esse adicional construtivo gera uma “sobrecarga na infraestrutura técnica e social” (SOUZA, 2002, p. 235).

Ao induzir um maior aproveitamento da infraestrutura já instalada, recupera também para a coletividade a valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos, que na verdade são financiados pela população em geral. Logo, essa indução do desenvolvimento urbano, contribui para o exercício da função social da propriedade e cumpre os preceitos da política urbana inseridos no Estatuto da Cidade (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Tendo em vista o fato de que maior adensamento demanda maiores investimentos em infraestrutura, esse instrumento tende a ser, financeiramente, muito benéfico à municipalidade, dado que um quadro de carência financeira assola muitas cidades no país. Entretanto, há os que criticam fortemente o uso desse instituto, dizendo que na realidade os prejuízos tendem a ser muito mais efetivos do que os benefícios. Exemplo disso é a situação na qual a retenção de terras é inevitável em um primeiro momento, já que o processo de urbanização e, com ele, a verticalização, tende a valorizar o entorno. Portanto, esse instrumento deve atuar concomitantemente com o IPTU progressivo (SOUZA, 2002).

Pode-se dizer que o solo criado possui três funções, sendo elas a de desconcentração, na medida em que, por ter um caráter de fator limitante à livre edificação, inibe o adensamento construtivo e a verticalização; rebaixamento do preço da terra, mas sua efetividade se dará somente quando o ônus for pago totalmente pelos proprietários, caso contrário, se for redistribuído aos consumidores, contribuirá com a geração de espaços cada vez mais elitizados; e, por fim a função de arrecadação (SOUZA, 2002).

Essa última, considerada a mais importante, depende, segundo Souza (2002), da dinâmica construtiva (aqui ele se refere à dinâmica da verticalização) e do nível de renda. Esclarecendo, o solo criado só encontra seu fato gerador em certas porções do território, ou seja, áreas com maior dinamismo, onde já se verifica ou há boas chances de se verificar uma dinâmica de verticalização, pois os promotores imobiliários e proprietários fundiários nessas áreas terão maior interesse em edificar acima do coeficiente de aproveitamento. Portanto, em zonas urbanas onde residam pessoas de baixo poder aquisitivo, como periferias e bairros populares, sem perspectivas de verticalização, a outorga onerosa não tem validade.

O solo criado será permitido somente nas áreas predefinidas pelo Plano Diretor, devendo constar também na lei a fórmula de cálculo de cobrança, e os máximos coeficientes de aproveitamento permitidos, isso levando em consideração a capacidade de suporte da infraestrutura na região e o aumento de densidade esperado em cada área, como forma de evitar o adensamento construtivo desvinculado de um plano de desenvolvimento urbano. Sendo assim, esse instrumento, além de ser um recuperador da valorização da terra, também age como um instrumento de controle urbanístico. Cabe destacar ainda que, com o intuito de estimular a produção de determinados usos que seriam benéficos para uma dada área, podem-se definir critérios e casos passíveis de isenção do pagamento da outorga onerosa, por exemplo, para produção de Habitação de Interesse Social ou para implantação de equipamentos culturais e de saúde em áreas carentes desses equipamentos (FONTES; SANTORO; CYMBALISTA, 2007).

A concessão de potencial adicional de construção permite ao poder público regular o mercado de terras, pois tendo grande diferença no potencial construtivo dos imóveis, e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial, conseqüentemente, determinadas áreas serão mais valorizadas em detrimento de outras. Com a contrapartida prevista na legislação, retém-se a desenfreada valorização das áreas mais dinâmicas (INSTITUTO POLIS, 2002; CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Conforme um estudo produzido por Furtado et al. (2007) a respeito de algumas experiências municipais de utilização da Outorga Onerosa, foram identificadas diferentes formas de aplicação do instrumento, desde a adoção de coeficientes de aproveitamento único para toda a cidade, como coeficiente variável de acordo com a zona, estimulando ou inibindo a ocupação em determinadas áreas. Parte substancial das experiências efetivas concentra-se na Região Sul do país (Porto Alegre, Curitiba, Florianópolis, Blumenau). Outros exemplos de aplicação são Salvador, Campo Grande, São Luis, Natal, Niterói.

No Plano Diretor de Ponta Grossa, a outorga onerosa do direito de construir compreende os artigos 33º a 37º e dispõe que o instrumento em questão abrange também a alteração de uso e porte da propriedade, mediante a contrapartida financeira do setor privado, em áreas dotadas de infraestrutura. Na mesma lei municipal consta que a lei específica deve determinar, entre outros itens, a fórmula de cálculo para a cobrança da outorga onerosa do direito de construir; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; as contrapartidas do beneficiário e a competência para a concessão (Lei nº 8.663/2006)

O projeto de lei da outorga onerosa do direito de construir do Plano Diretor Participativo propõe que as zonas onde esse instituto poderia ser exercido, conforme ilustrado na Figura 17, são as Zonas Centro de Bairro, o Corredor Comercial e a Zona Residencial 4. Tratam-se de zonas dinâmicas da cidade, onde o crescente processo de urbanização fundamenta a aplicação desse instrumento (PONTA GROSSA, 2006c).

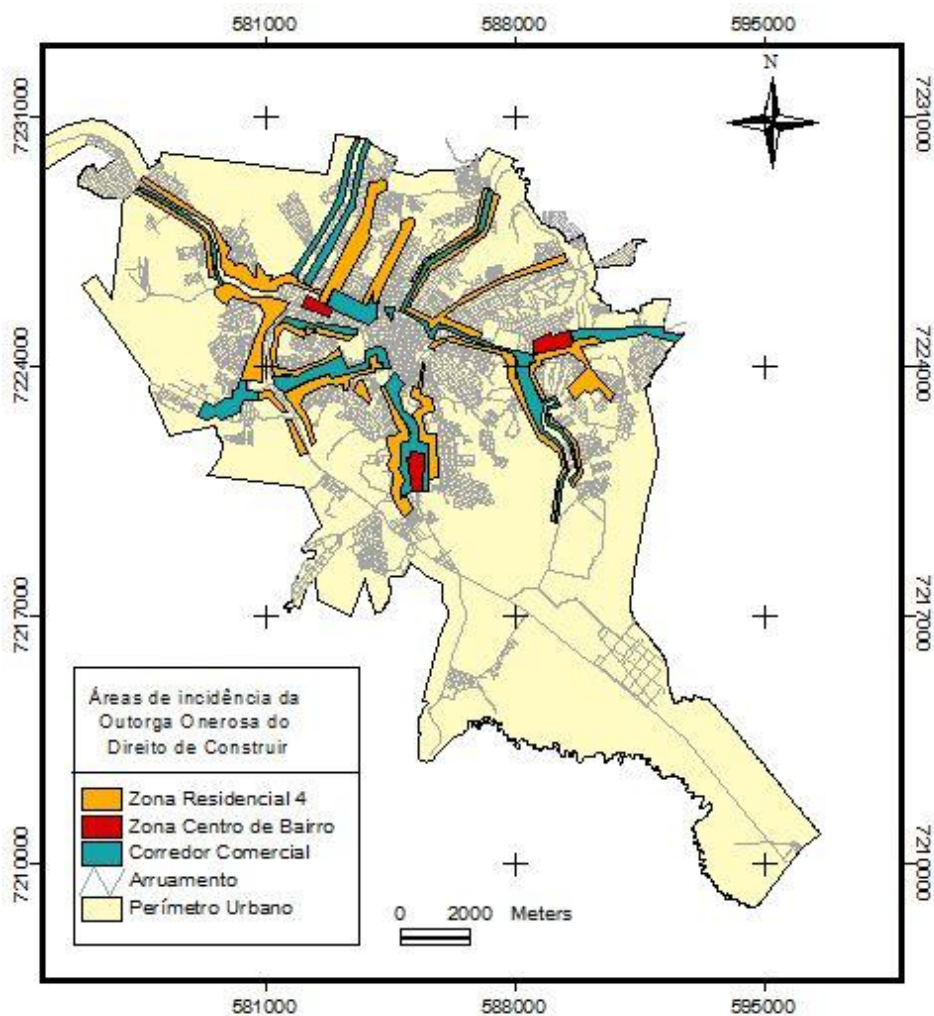


Figura 17 – Áreas de incidência da Outorga Onerosa do Direito de Construir de acordo com os dois Planos Diretores de Ponta Grossa de 2006

Fonte: PONTA GROSSA, 2006a; 2006c

Org.: OLIVEIRA, A. C. R.

No Plano Diretor Participativo, o coeficiente de aproveitamento básico é estabelecido em 3 para a Zona Centro de Bairro e Corredor Comercial e máximo de 3,5, enquanto para a ZR 4 o básico é 2 e máximo de 2,5 (PONTA GROSSA, 2006a).

O projeto de lei que dispõe sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir elaborado pelo Executivo de Ponta Grossa em 2011 não prevê a adoção desse instrumento na Zona Centro de Bairro, substituindo- pela ZR 2. O projeto propõe o coeficiente de aproveitamento básico igual a 3 e máximo igual a 3,5 para as zonas Corredor Comercial, Zonas Residenciais 2 e 4. Ao optarem pela ZR 2 como uma zona onde o adicional construtivo será outorgado, comete-se um equívoco, uma vez que ela não apresenta uma dinâmica já consolidada do processo de verticalização, além do fato da população ser, predominantemente, de menor poder aquisitivo. São elas as zonas que abrangem a maior parte do perímetro urbano; portanto, as áreas periféricas com

infraestrutura incompleta, indo contra o princípio do instrumento, que é compatibilizar o adensamento construtivo e demográfico com a infraestrutura disponível. Com essa medida, corre-se o risco de estimular a expansão horizontal, promovendo o adensamento de áreas mais afastadas, em detrimento dos espaços já servidos de infraestrutura e equipamentos urbanos, mais propícios a serem ocupados intensamente.

Dentre outros aspectos falhos do projeto de lei que se pode destacar estão a não provisão de casos de isenções do tributo e a ausência da fórmula de cálculo para a sua cobrança, itens obrigatórios conforme exigido no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do município.

No caso de Ponta Grossa, em que o governo municipal promove a expansão urbana de forma espraiada e pautada na crescente periferização da população, seria positivo onerar a mudança de uso agrícola para uso urbano, a exemplo do município de São Carlos, no estado de São Paulo, o qual outorgou a alteração de uso da terra de rural para urbana nas franjas da cidade.

O próximo dispositivo inserido pelo Estatuto da Cidade no direito urbanístico trata das operações urbanas consorciadas. Esse instrumento constitui um tipo especial de intervenção urbanística, o qual visa à implementação de um projeto urbano com a finalidade de preservar, recuperar ou transformar determinadas áreas. As operações urbanas fundamentam-se na parceria entre poder público, proprietários, sociedade civil - aqui se incluem moradores e usuários permanentes - e investidores privados (INSTITUTO POLIS, 2002; CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias. Ou seja, o poder público municipal pode conceder incentivos, na forma de certificados de potencial adicional de construção, como meio de pagamento das contrapartidas. O controle do potencial construtivo é a grande “moeda” de troca que o poder público possui (INSTITUTO POLIS, 2002).

Utiliza-se do mesmo raciocínio da outorga onerosa, uma vez que exige que os recursos arrecadados com a venda de solo criado sejam aplicados exclusivamente na própria área, na melhoria da infraestrutura viária. Ou seja, esse instrumento procura recuperar a valorização gerada e reinveste no mesmo local. Este é um ponto polêmico do instrumento, pois a operação urbana pode beneficiar alguns proprietários com a valorização fundiária decorrente das transformações urbanísticas estruturais (FONTES; SANTORO; CYMBALISTA, 2007).

Souza (2002) e outros autores (CARVALHO; ROSSBACH, 2010) também alertam para os efeitos perversos que podem se desenvolver a partir de uma errônea interpretação e utilização da legislação. Consequências negativas podem incidir sobre populações de baixa renda que estejam assentadas próximas às grandes operações urbanas. Ao revitalizar, ou projetar a ampliação de vias em determinadas áreas, será inevitável uma valorização imobiliária dos terrenos e imóveis, bem como um encarecimento dos seus aluguéis e do custo de vida da região. O reflexo da má gestão do instrumento pode levar à expulsão das famílias residentes próximas aos projetos urbanos, chamado por Souza (2005, p. 113) de “expulsão branca”, e vivenciada por moradores de baixa renda que não conseguem arcar com esse novo ônus tributário decorrente da valorização fundiária.

Dessa forma, o projeto de operação urbana, quando prever uma revitalização e possível valorização de determinada região, deve desenvolver políticas específicas para manter os ocupantes de baixa renda no local. E também, se for o caso, implantar habitações populares, no caso de remanejamento decorrente da execução de obras (SOUZA, 2002).

Ao mesmo tempo, não se pode negar a importância desse instrumento, o qual representa um avanço nas relações entre sociedade civil, iniciativa privada e poder público, pautado, sobretudo em melhorias nas condições estruturais das cidades, uma vez que muitas cidades brasileiras carecem de boa infraestrutura, e o Estado, há tempos, não consegue suprir essa demanda (BONIZZATO, 2005).

Cada operação urbana consorciada deve ser criada por legislação específica, e deve conter, dentre outros itens, a definição da área a ser atingida; o programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança (nele deve conter estudos de valorização imobiliária); a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados; a conta ou fundo específico, que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos, etc (Lei nº 8.663/2006).

Em Ponta Grossa, caso o projeto de lei seja aprovado, espera-se que a contrapartida do processo imobiliário promova a renovação de áreas degradadas e subutilizadas, principalmente da região central, com obras de revitalização dos edifícios históricos. É importante que se implantem projetos urbanos em áreas desestruturadas, ao invés de reconcentrar recursos em áreas já servidas e valorizadas.



O instrumento denominado transferência do direito de construir - também chamado de transferência de potencial construtivo - é considerado por muitos como de grande utilidade para preservar o patrimônio histórico e cultural, assim como contribui com a regularização de assentamentos precários.

O imóvel que for declarado como integrante de área destinada a projetos de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como áreas de preservação - seja em áreas de interesse ambiental, ou de especial interesse histórico, paisagístico ou social - terá uma compensação pela perda do direito de realizar plenamente o potencial construtivo permitido da zona. O mesmo direito poderá ser concedido ao proprietário que doar ao município seu imóvel, ou parte dele, para as finalidades ora mencionadas. Será garantido ao proprietário transferir e exercer o seu direito de construir para outro imóvel de sua propriedade, ou alienar, mediante escritura pública, esse direito a terceiros (Lei nº. 10.257/2001; Lei nº 8.663/2006).

O instrumento também pode incidir sobre imóveis que estejam próximos a um ou mais bens históricos tombados. Assim, ao restringir o gabarito de altura nas proximidades, o proprietário pode exercer seu potencial construtivo em outro local não comprometendo a ambiência urbana do setor histórico (MACHINSKI, 2010).

Como consta no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, esse instrumento também pode ser utilizado com o intuito de contribuir com programas de regularização fundiária, de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e de habitação de interesse social. Bonizzato (2005, p. 156) afirma que o legislador, ao produzir tais diretrizes, teve como foco o aumento na oferta de unidades habitacionais, loteamentos e condomínios. Através da transferência de construir, cria-se um poder de pressão sobre o proprietário, para que ele dê um destino a seu imóvel, e, com isso, “a médio prazo, com certeza, haverá um aumento na oferta de áreas para construção e implantação de empreendimentos”.

De acordo com o Estatuto da Cidade, na lei específica que regulamentará o direito de transferir o potencial construtivo, deverá constar as condições relativas a sua aplicação. No Plano Diretor de Ponta Grossa estão listadas algumas dessas condições, como os parâmetros de ocupação máxima; as densidades máximas admitidas; os casos de alterações de usos; as definições de contrapartida; as fórmulas de cálculo; os casos passíveis de renovação de potencial e as condições de averbação em registro de imóveis (Lei nº 8.663/2006).

O projeto de lei das operações urbanas do Plano Diretor Participativo propõe que esse instrumento incida somente na Zona Centro de Bairro, Corredor Comercial e ZR 4, as mesmas áreas delimitadas na Figura 17, correspondente à outorga onerosa do direito de construir. Outras zonas poderiam ser beneficiadas desde que a transferência seja resultado de uma operação urbana consorciada, definida em lei própria (PONTA GROSSA, 2006a).

Por fim, a Seção XII do Estatuto da Cidade insere como último, porém um dos mais relevantes e significativos instrumentos da política urbana (BONIZZATO, 2005), o Estudo de Impacto de Vizinhança. A partir da edição da Lei Federal, cabe aos municípios, em legislação específica, definir quais os empreendimentos e atividades privadas ou públicas que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e do Relatório de Impacto de Vizinhança para obter a autorização de construção, ampliação ou funcionamento. Porém, a elaboração desse Estudo não substitui a elaboração e aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (Lei nº 8.663/2006).

O estudo de impacto de vizinhança deve analisar os impactos positivos e negativos do empreendimento ou atividade a ser implementada ou ampliada. Serão investigados os efeitos de ordem urbana, ambiental, social e econômica, incluindo, no mínimo, os seguintes aspectos: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (Lei nº. 10.257/2001; Lei nº 8.663/2006).

De acordo com os efeitos negativos apontados pelo Estudo, o Plano Diretor de Ponta Grossa prevê a exigência de medidas compensatórias ou mitigadoras pelo poder público aos empreendedores, como por exemplo, áreas verdes, escolas, creches ou outro tipo de equipamento coletivo no caso de possível adensamento populacional. Se for constatada uma potencial sobrecarga na infraestrutura viária, poderão ser exigidos investimentos em semaforização, transporte coletivo, entre outros. Também poderão ser exigidas alterações em projetos, visando à mitigação dos efeitos negativos apontados pelo Estudo de Impacto de Vizinhança, bem como a adequação do empreendimento ou atividade ao cumprimento das funções sociais da cidade (INSTITUTO POLIS, 2002; Lei nº 8.663/2006).

Desse modo, o Estatuto da Cidade, ao instaurar esse dispositivo, procura garantir os direitos dos munícipes expostos aos diversos impactos de grandes obras. No processo

decisório de instalação do empreendimento, canais de diálogo com a sociedade devem ser estabelecidos, fazendo, assim, cumprir o princípio de gestão democrática da cidade.

O Projeto de Lei nº 352/2011, que dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Relatório de Impacto de Vizinhança, elaborado pela Vereadora Ana Maria Holleben (PT), em novembro de 2011, foi submetido à audiência pública em 24 de maio de 2012 na Câmara Municipal, juntamente com os outros projetos de lei elaborados pelo poder Executivo de Ponta Grossa.

Conforme exposto no presente estudo, tem-se no município de Ponta Grossa uma aplicação quase nula dos instrumentos urbanísticos mais importantes trazidos pelo festejado Estatuto da Cidade onze anos após sua promulgação. A análise, por ora realizada, revela que o município atualizou seu plano somente em decorrência da obrigatoriedade imposta pela Lei Federal com prazo até 2006, ou seja, por conveniência política, deixando de fazê-lo como deveriam e aplicá-lo efetivamente.

A implementação dos instrumentos esbarra em uma gama de obstáculos. Dispositivos como o IPTU progressivo e a outorga onerosa contrariam interesses imobiliários, especulativos e prejudicam as perspectivas de lucro com a densificação construtiva em certas áreas. No âmbito político, pode-se citar a dificuldade de transformar o *status quo* devido aos obstáculos culturais e de mentalidade, muito marcantes na forma conservadora de gerir e planejar o espaço urbano de Ponta Grossa, sempre privilegiando as elites urbanas, conforme se viu através da contextualização histórica. Exemplo foi o veto integral do Executivo à lei que pretende enfrentar a retenção especulativa de imóveis na cidade, fazendo crer que eram medidas nocivas ao interesse coletivo e à liberdade individual. Também a lentidão e falta de vontade política para elaborar projetos de lei que apliquem os instrumentos do Estatuto da Cidade. Diante disso, vê-se uma resistência ao ideário da reforma urbana no município em questão.

As falhas nos projetos de lei que dispõem sobre o IPTU progressivo e a cobrança da outorga onerosa do direito de construir são sintomáticas de outras dificuldades pelas quais os municípios passam: a ausência de qualificação dos responsáveis pela elaboração de leis. A intenção de tributar progressivamente lotes ociosos em todo o perímetro urbano - e sem estabelecer um tamanho mínimo do terreno que conforma situação de especulação - e outorgar o adicional construtivo em zonas com população de classe baixa, em áreas periféricas, denotam a falta de visão e conhecimento a respeito da real capacidade dessas ferramentas enquanto disciplinadoras do adensamento e da

expansão urbana, e que, se mal empregadas, podem acarretar efeitos colaterais indesejáveis.

Tendo em vista que o sucesso dos instrumentos só poderá ser avaliado cinco ou seis anos depois de entrarem em vigor - período indicado por Villaça (2005) – pode-se elencar outro estorvo de natureza política: a preocupação hegemônica em muitos municípios com o imediatismo, com a propaganda eleitoral. As administrações tendem a priorizar as ações e investimentos que “aparecem” e que produzem resultados rapidamente, a fim de beneficiá-las em campanhas políticas. Dessa maneira, negligenciam preocupações a longo prazo que fundamentem um real planejamento urbano, de natureza progressista e comprometido com uma inversão de prioridades. Muito embora haja uma carência na cooperação entre União, estados e municípios, em matéria de aplicação dos preceitos da reforma urbana, é imprescindível, para um avanço real, que o poder público municipal adote uma postura ambiciosa e comprometida com a transformação do modelo urbano excludente atual.

A despeito das dificuldades econômicas que assolam muitos municípios e que podem prejudicar a implementação dos instrumentos, elas não são justificáveis no caso de Ponta Grossa, uma vez que o quadro econômico em que atualmente o município se encontra é muito favorável, pelo novo ciclo industrial, pela entrada crescente de investimentos com novos empreendimentos e a emergente posição de polo atrativo no estado do Paraná.

É importante salientar, ainda, que o potencial de transformação dos instrumentos urbanísticos esbarra em fatores estruturais, fatores esses intrinsecamente ligados à estrutura desigual de nossa sociedade e da nossa posição enquanto um país semiperiférico. Portanto, desde sua gênese, a possibilidade de alcance dessas novas ferramentas é limitada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A acumulação de capital não pode continuar sua trajetória corrente, abstratamente determinar nossos destinos e fortunas, ditar quem e o que somos e o que nossas cidades devem ser. Vale a pena lutar pelo direito à cidade. Ele deveria ser considerado inalienável.

David Harvey

Dentre os muitos desafios que as cidades nos colocam, a especulação imobiliária é um fenômeno que se desenvolve de modo silencioso, de difícil enfrentamento, ainda mais por ser respaldado por grupos dotados de poder e influência política, o que faz com que sejamos prisioneiros desse processo no espaço urbano. Contudo, é somente uma das faces da problemática urbana.

Após discutir o processo de especulação imobiliária sob distintos aspectos, pode-se dizer que ela é fruto da conjunção de importantes fatores que se interrelacionam. Entre estes fatores podem ser apontados: o abandono e decadência da região central, alimentado pela baixa diversidade de usos; a mentalidade conservadora da elite urbana, resistente a legislações de caráter progressista; aspectos estruturais como a concentração do poder decisório da ordenação urbana, primeiro com os grandes latifundiários, e, depois, com a burguesia local; e ausência de uma regulamentação efetiva que vise ao seu combate.

No estudo de caso aqui desenvolvido, ficou evidente que alguns fatores históricos e próprios da dinâmica das classes sociais deflagraram o processo de retenção especulativa de terras e imóveis em áreas infraestruturadas. Com o deslocamento da classe alta para setores específicos e homogêneos, a região central deixou de ter a vitalidade de outras épocas; o poder público não mais priorizou a manutenção desses espaços e uma consequente popularização e abandono das estruturas físicas e equipamentos coletivos tomou conta do centro.

Com o padrão urbano que se impôs, os proprietários que mantêm lotes ociosos na região central logram vantagens por conseguirem passar despercebidos aos olhos da população que não mais se preocupa com a estética ou a sociabilidade, aspectos que formavam uma identidade com o centro. Simplesmente parecem ter desistido da

capacidade de intervenção do poder público em manter tal espaço e suas estruturas como um local atraente. Alia-se a isso a falta de compreensão da população sobre os efeitos negativos que a ociosidade urbana traz, fazendo com que não seja motivo de reivindicações sociais, o que permite que os princípios sobre a função social da terra urbana sejam desconsiderados e a legislação não seja cumprida.

Diante disso, é necessário viabilizar uma política habitacional para a área central, como estratégia para atração de moradores, a qual possa atender a um leque amplo de classes, garantindo a diversidade de grupos sociais. Amparando-se no fato de que a área central não vem sendo objeto de renovação de suas estruturas físicas, e há grande quantidade de edifícios vazios ou subutilizados com grau avançado de obsolescência, poderiam ser adotadas estratégias como um zoneamento cultural, que destacasse pontos de preservação relevantes, promovendo ações que recuperassem a memória da cidade e valorizassem a área central como um espaço simbólico e democrático. Por meio da recuperação de imóveis de interesse histórico, novos espaços ficariam aptos a abrigar atividades de lazer e cultura, revertendo o processo de subutilização dos imóveis que servem à especulação.

Outras alternativas são a elaboração de um plano de arborização, dada a escassez do elemento verde na paisagem urbana, bem como a redução da poluição visual, valorizando e requalificando o ambiente urbano. Estas e outras ações recuperariam a autoestima da população, que novamente se interessaria pela cidade, principalmente pelo centro, povoando mais intensamente os espaços públicos que hoje são meros lugares de passagem.

A densificação da região central, e das áreas próximas e bem servidas de infraestrutura - atuando concomitantemente à tributação do IPTU progressivo - são ações que podem minimizar o crescimento urbano espraiado e periférico sobre áreas com serviços e equipamentos públicos insuficientes, processo que é antieconômico para o poder público.

Levando em consideração que o setor imobiliário tem um papel decisivo na produção das cidades, a manobra de atuação dos agentes que atuam nesse setor deveria ser limitada através dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade. Esse novo rol de ferramentas ainda traz a possibilidade de se extrair recursos do processo imobiliário com a finalidade de induzir e/ou controlar o desenvolvimento urbano. Porém, tais inversões da agenda política demandam uma gestão urbana diferenciada, o que não é uma realidade no município de Ponta Grossa, nem sequer

demonstra ser em um horizonte temporal próximo. Exemplos dessa afirmação são as leis de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano, as quais, até o ano de 2011, não avançaram em sua essência conservadora e excludente. Pelo contrário, manteve-se a divisão da cidade em clássicas zonas funcionais, protegendo os espaços homogêneos e singulares das elites urbanas, além de induzir à abertura de processos de adensamento vertical e horizontal em determinados eixos; situação favorável a posturas especulativas.

O modo como os parâmetros urbanísticos são regulamentados e as zonas urbanas são delimitadas, além de definir territórios de acordo com a classe social, também produz efeitos na valorização imobiliária de cada região. A atuação desimpedida – e, até o momento, “legal” no município de Ponta Grossa - de especuladores se beneficia com índices urbanísticos que reforçam um maior padrão de ocupação em algumas zonas com condições topográficas favoráveis, bem como sua ótima acessibilidade ao centro da cidade. Assim, o zoneamento desligado de uma concepção de justiça social, como o é no caso aqui estudado, produz efeitos perversos na forma de uso e ocupação do solo urbano, pois interfere e ratifica a estruturação das classes sociais no espaço, permitindo que cada local seja ocupado somente pelos segmentos que podem pagar por essa localização, segregando, desse modo, os demais. Consolida-se, então, por meios legais, um cenário de produção urbana desigual.

Em relação ao processo de especulação imobiliária, ele não foi alimentado apenas – e indiretamente – pelas leis de zoneamento, também ganhou espaço através da ineficácia e omissão dos primeiros planos diretores do município. Eles deixaram marcas profundas no tecido urbano, ao produzir uma cidade dispersa, imbuída de lotes ociosos retidos com fins especulativos, o que proporciona a todos os moradores uma perda de qualidade urbana.

Havia (e talvez ainda perdure) um grande descrédito no potencial dos planos diretores em enfrentar os problemas urbanos. Em parte, isso se deve a uma cultura de inoperância e imobilismo enraizada nos planos diretores, os quais somente funcionam, em muitos casos, como um elenco de diretrizes vagas e obras a serem feitas. Em outras palavras, é corrente a elaboração de planos travestidos em uma imagem de seriedade, democracia, sustentabilidade, de zelo pelo interesse da coletividade, e sempre muito bem-intencionados; uma verdadeira maquiagem demagógica. No entanto, não se pode perder de vista que o cumprimento da lei que institui o Plano Diretor é facultativo, e o poder Executivo pode simplesmente optar pelo que pretende especificamente obedecer -

com a possibilidade de não obedecer a nada -, resultando em um total descumprimento da lei, o que contribui ainda mais para desmoralizá-la.

A ineficiência do plano de ordenamento urbano encontrou um ambiente propício para se instalar em Ponta Grossa. O último Plano Diretor de 2006 somente relacionou os instrumentos de interesse da política urbana sem instituí-los de fato. Somente seis anos depois de sua regulamentação, e onze após a promulgação do Estatuto da Cidade é que iniciativas brandas para instituir de fato alguns dos instrumentos urbanísticos estão emergindo. Com esse atraso de seis anos, pode-se afirmar que o Plano Diretor de Ponta Grossa continua letra morta em relação ao disposto no texto constitucional, principalmente em relação ao princípio da função social da propriedade. Tal descaso reforça a tese de que há uma distância imensa entre a lei e a sua aplicabilidade.

Sob tais circunstâncias, os administradores municipais não fazem jus aos anos de avanços institucionais que fortaleceram juridicamente o princípio da função social da propriedade. O novo arcabouço legislativo criado pelo Estatuto da Cidade é considerado como um modelo a ser seguido em diversos países, objeto até de cursos para urbanistas estrangeiros. Pois bem, a partir dele se iniciou no Brasil um novo ciclo de planos baseados no novo paradigma que se instituiu para o desenvolvimento urbano.

Muito embora o Plano Diretor e os instrumentos urbanísticos nele contidos sejam ferramentas imprescindíveis para o controle do processo de urbanização e da produção imobiliária, não são, por si só, garantias de mudança da realidade, por melhor que a legislação resultante seja. Os desequilíbrios urbanos não se desenvolveram e se consolidaram por falta de leis ou planos; esses sempre existiram na história do nosso país. O maior desafio, então, é tornar real e efetivar a nova ordem jurídico-urbanística, o que será possível apenas com uma mudança da cultura da gestão municipal, superando o pacto territorial que impede o avanço na mentalidade dos políticos.

Concomitantemente, como forma de aprimorar a qualidade de vida dos munícipes, é necessário um amplo processo participativo na gestão urbana. Devem-se superar os planos como peças técnicas vindas de cima para baixo, os quais não despertam qualquer interesse da população. Também se deve combater o que Ermínia Maricato (2011) denomina de “analfabetismo urbanístico”, e, também, minimizar a alienação em relação ao espaço urbano, oportunizando chances dos cidadãos obterem meios de participar e interferir na gestão urbana.

A população em geral deve tomar conhecimento do potencial transformador do Plano Diretor e das propostas construídas pelo Movimento de Reforma Urbana, para,



assim, poder cobrar sua aprovação e fiscalizar sua aplicação. Nesse momento é extremamente importante a intervenção de forma conjunta do Estado com as Universidades, os quais poderiam organizar seminários, cursos, oficinas de formação de agentes de planejamento e multiplicadores das temáticas do Estatuto da Cidade para todos os interessados em política urbana. Servidores públicos também necessitam de capacitação técnica a respeito do Estatuto e seus instrumentos, além da urgente necessidade de torná-los capazes de realizar uma leitura real da cidade.

Ao romper com a tradição autoritária na elaboração dos planos, e conceder meios de a sociedade civil se identificar e se preocupar com o destino de seu município, ela, conseqüentemente, sairá da ignorância histórica e atingirá um novo patamar de consciência. Só a partir desse avanço é que a sociedade será capaz de distinguir desenvolvimento econômico de desenvolvimento socioespacial. O que se quer evidenciar como conclusão desse trabalho é que o modelo de planejamento urbano vigente em Ponta Grossa aponta para a priorização de um desenvolvimento de caráter estritamente econômico, o qual se resume apenas à combinação de crescimento econômico e modernização tecnológica. Os objetivos dessa agenda política são meramente mercadológicos, e os investimentos privados que vêm sendo, de forma crescente, transferidos ao município, se não forem acompanhados de um crescimento com qualidade de vida, não constituirão um desenvolvimento urbano autêntico, mas sim, um crescimento apenas na forma de um “inchaço”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIPG 2011. **Informativo ACIPG em Ação**. Associação Comercial, Industrial e Empresarial de Ponta Grossa. Ago 2011. Ed. 07 | Ano 00. P. 8. Disponível em: <<http://www.acipg.org.br/novo/informativo/pdfs/pdf-0-7.pdf>> Acesso em: 5 jan. 2012.

BASSUL, J. R. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago). v. 28, n. 84. Santiago. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612002008400008&script=sci\\_arttext&lng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612002008400008&script=sci_arttext&lng=en)> Acesso em 2 fev. 2012.

BONDUKI, N. G. (Org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2ª Ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Plano Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 245-254

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, 2008, p. 70-104.

BONIZZATO, L. O. **Advento do Estatuto da Cidade e conseqüências fáticas em âmbito da propriedade, vizinhança e sociedade participativa**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2005. 225 pag.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20.dez.1979.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1.fev.1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11.jul.2001

BUENO, L. M. M. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Plano Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 11-24.

CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade.** São Paulo: Labur Edições, 2007.

\_\_\_\_\_. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.) **Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011. p. 53-74.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.) **Estatuto da Cidade: Comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

CASTELLS, M. **A questão Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 590 p.

CHAVES, N. B. A “cidade civilizada”: cultura, lazer e sociabilidade em Ponta Grossa no início do século XX. In: DITZEL, C. H. M., LÖWEN SAHR, C. L. (orgs.) **Espaço e cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001. p. 65-76.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. **Região e organização espacial.** São Paulo: Ática, 1998.

\_\_\_\_\_. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.) **Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-52.

CUNHA, L. A. G. O complexo agroindustrial e o cluster madeireiro de Ponta Grossa. In: DITZEL, C. H. M.; LÖWEN SAHR, C. L. L. (orgs.). **Espaço e cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001, p. 77-90.

CYMBALISTA, R. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Plano Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32

DE PAULA, J. C. M. **População, poder local e qualidade de vida no contexto urbano de Ponta Grossa – PR.** Dissertação (Mestrado em Organização de Espaço). Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – Campus Rio Claro, 1993. 192 p.

\_\_\_\_\_. Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: DITZEL, C. H. M.; LÖWEN SAHR, C. L. L. (orgs.). **Espaço e cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001, p. 53-63

D’PONTAPONTA. **Cidades não devem ser planejadas para a máquina.** Ponta Grossa, Fevereiro de 2010. p.12-13.

DIARIO DOS CAMPOS. **PG é maior parque industrial do interior.**

Ponta Grossa, set. 2011. Disponível em:  
<<http://www.diariodoscampos.com.br/especial/ponta-grossa-188-anos/pg-e-maior-parque-industrial-do-interior-47931/>> Acesso em: 5 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Casa rejeita veto ao IPTU Progressivo.** Ponta Grossa, p. 3A. 16 de fev. 2012.

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas.** Texto de apoio às discussões da Mesa 1 - "Plano Diretor e Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento", Vª Conferência das Cidades - Câmara Federal/CDUI e Ministério das Cidades, 02 de dezembro de 2003.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Plano Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58

FONTES, M. L. P.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Plano Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007. p. 59-88.

FURTADO, F. et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007, Belém- PA.** Belém: 2007. 21p.

GAZETA DO POVO. **Curitiba vai aplicar IPTU progressivo na Riachuelo.** 20 de agosto de 2011. Disponível em:  
<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1160164>>  
Acesso em 20 de abril de 2012.

GODOY, M. L. M. **Segregação espacial em condomínios horizontais e loteamentos fechados:** uma modalidade recente de expansão urbana em Ponta Grossa – PR. 2004, 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2004.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano.** 2ª Ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Estúdio Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

\_\_\_\_\_. A liberdade da cidade. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 09 - 17, 2009.

IBGE. **Censo Demográfico - Paraná.** Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. IBGE Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em 20 fev. 2012.

INSTITUTO POLIS. Câmara dos Deputados/ Comissão De Desenvolvimento Urbano e Interior. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2002.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIMA, A. C. de S.; SOBRINHA, M. D. P. B. **Implantando o Estatuto da Cidade**: estudo para aplicação do Direito de Preempção em Área Especial de Interesse Social – experiência AEIS Mãe Luiza - Natal/RN. Porto Alegre: 2010.

LOPES, R. **A cidade intencional**. O planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LÖWEN, C. L. **Favelas** : um aspecto da expansão urbana de Ponta Grossa – PR. Dissertação (Mestrado em Organização do Espaço). Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita filho” – Campus Rio Claro. 1990.

LÖWEN SAHR, C. L. Dimensões de análise da verticalização: exemplos da cidade média de Ponta Grossa/PR. **Revista História Regional**, v.5, n.1, 2000.

\_\_\_\_\_. Estrutura e dinâmica social na cidade de Ponta Grossa. In: DITZEL, C. H. M.; LÖWEN SAHR, C. L. L. (orgs.). **Espaço e cultura**: Ponta Grossa e os Campos Gerais. Editora UEPG, 2001, p. 13-36.

MACHINSKI, F. Memórias e patrimônio arquitetônico em Ponta Grossa – PR: subsídios para sua salvaguarda. In: LÖWEN SAHR, C. L. (Org.) **A paisagem como patrimônio cultural**: Campos Gerais e Matas com Araucária no Paraná. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2010. p 117-167.

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

\_\_\_\_\_. **Especulação da terra inviabiliza moradia popular**. 2010. Disponível em: <<http://habitabrazil.blogspot.com.br/2010/05/especulacao-da-terra-inviabiliza.html>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

MONASTIRSKY, L. B. A mitificação da ferrovia em Ponta Grossa. In: DITZEL, C. H. M.; LÖWEN SAHR, C. L. L. (orgs.). **Espaço e cultura**: Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001, p. 37-51.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? – São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NASCIMENTO, E. **Espaço e Desigualdades**: Mapeamento e Análise da Dinâmica de Exclusão/Inclusão na Cidade de Ponta Grossa – PR. Dissertação. Mestrado em Gestão do Território. Universidade Estadual de Ponta Grossa. 2008. 175p.

PANTOJA, L. **Parâmetros urbanísticos para habitação de interesse social:** uma análise crítica para as Rocas em Natal/RN. Dissertação (Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2006.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial nº 3116**, 05.out.1989.

PONTA GROSSA. **Plano Diretor de Ponta Grossa**. Ponta Grossa, 1967.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa**. Ponta Grossa: Inpag, 1990.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Ponta Grossa**. Curitiba: Fortes Neto, 1992a.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 4.856 de 28 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa e dá outras providências. 1992b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/419362/lei-4856-92-ponta-grossa-pr>> Acesso 2 em jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 6.329 de 16 de dezembro de 1999**. Consolida e atualiza a legislação que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/414399/lei-6329-99-ponta-grossa-pr>> Acesso em 2 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo do Município de Ponta Grossa**, 2006a. Atualiza a Lei do Plano Diretor do município de Ponta Grossa em consonância com as novas diretrizes da revisão do Plano Diretor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/405526/lei-8663-06-ponta-grossa-pr>>. Acesso em 2 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 933**. Institui o programa de regularização fundiária “Programa Papel Legal” de 19 de maio de 2006. Ponta Grossa, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 8663 de 09 de outubro de 2006**. Atualiza a Lei do Plano Diretor do município de Ponta Grossa em consonância com as novas diretrizes da revisão do Plano Diretor e dá outras providências. 2006c.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 262/2011**. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Parque ecotecnológico recebe nova indústria**. Ponta Grossa, dez. 2011b. Disponível em: <<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/node/11903>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.753**. Institui os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, no âmbito do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011c.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 352/2011**. Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV. Ponta Grossa, 2011d.

\_\_\_\_\_. **Razões de veto da Lei municipal nº 10.753.** Ponta Grossa, 2011e. Of. n. 2.592/2011 – GP.

\_\_\_\_\_. **Parque industrial cresce 50% em oito anos.** Ponta Grossa, abr. 2012 Disponível em: <<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/node/12197>>. Acesso em 11 abr 2012.

RODRIGUES, A. M. A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: produção do espaço urbano – agentes, escalas, conflitos. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.) **Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011. p. 207-230.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

\_\_\_\_\_. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. **Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social,** PUCCAMP, 2000.

\_\_\_\_\_. A construção d uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Plano Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007. p. 271-283.

\_\_\_\_\_. **Por menos imóveis vazios no centro:** mais uma cidade implementa o IPTU progressivo no tempo. 29 de agosto de 2011a. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/08/29/iptu-progressivo-em-curitiba/>> Acesso em: 20 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. **Mais de mil imóveis vazios e bem localizados foram notificados em São Paulo pela prefeitura.** 26 de setembro de 2011b. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/09/26/mais-de-mil-imoveis-vazios-e-bem-localizados-foram-notificados-em-sao-paulo-pela-prefeitura/>> Acesso em: 20 de abril de 2012.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado:** fundamentos teórico e metodológico da Geografia. Hucitec: São Paulo 1988.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço:** Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SCHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional:** uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da PROLAR – Ponta Grossa. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – UEPG, Ponta Grossa, 2003.

SINGER, P. O uso do solo na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2ª Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

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

\_\_\_\_\_. **Planejamento Urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004. 136 p.

\_\_\_\_\_. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** 2<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192 p.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização.** 10 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

VASCONCELOS, P. de A. A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo? In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.) **Produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 75-96.

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

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil** – São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje.** Campo Grande, 2000. Disponível em <[www.flaviovillaca.arq.br/](http://www.flaviovillaca.arq.br/)> Acesso em 15 de nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p. 171-243.

\_\_\_\_\_. **As Ilusões do Plano Diretor.** São Paulo: 2005. 94 p.  
Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

VITTE, C. de C. Inovações e permanências na gestão de cidades e na gestão do desenvolvimento local no Brasil: novas contradições, novos conteúdos? In: CARLOS, A. F. A. (org) **Dilemas Urbanos:** novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003.



## ANEXO



# Presidência da República

## Casa Civil

### Subchefia para Assuntos Jurídicos

**LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.**

Mensagem de Veto nº 730

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I

#### DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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 do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – 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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II

### DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

#### Seção I

##### Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### Seção III

#### Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### Seção IV

#### Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

## Seção V

### Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

## Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## Seção VIII

### Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;



- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## Seção IX

### Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## Seção X

### Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## Seção XI

### Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## Seção XII

### Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: [resultante de obras e construções]

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### CAPÍTULO III

#### DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

#### CAPÍTULO IV

##### DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

#### CAPÍTULO V

##### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: (Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)~~

~~"Art. 1º .....~~

~~.....~~

~~III – à ordem urbanística;~~

~~....." (NR)~~

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. ....

I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167. ....

I – .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167. ....

II – .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Paulo de Tarso Ramos Ribeiro*

*Geraldo Magela da Cruz Quintão*

*Pedro Malan*

*Benjamin Benzaquen Sicsú*

*Martus Tavares*

*José Sarney Filho*

*Alberto Mendes Cardoso*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001