



Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)

Maringá: the case of the application of Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU)

Dânia Brajato, doutoranda em Planejamento e Gestão do Território - UFABC, dania.brajato@gmail.com

RESUMO

Este trabalho trata da aplicação do 'Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios' (PEUC), e de seu sucedâneo, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, em Maringá, no Estado do Paraná. Entre os anos de 2009 e 2013, o Município notificou para PEUC cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos, não parcelados, não edificados ou subutilizados, com o correspondente em área a 14,5 milhões de metros quadrados, pouco mais de 10% de toda sua área urbana. Desde 2011, Maringá aplica o IPTU progressivo no tempo, sendo um dos dois únicos municípios no país que até o início de 2015 havia utilizado o instrumento sucedâneo ao PEUC. Para compreender os resultados da experiência, foram identificados, por meio de pesquisa documental e entrevistas, a lógica territorial de aplicação do PEUC, a reação dos proprietários em termos da iniciativa de utilização das áreas notificadas e o comportamento dos agentes do setor imobiliário em relação ao instrumento. Conclui-se que, no caso de Maringá, a aplicação do PEUC favoreceu de forma limitada a ocupação dos vazios urbanos e não contribuiu para democratizar o acesso à terra. Os limitados resultados alcançados relacionam-se com a aplicação do PEUC dissociada de uma estratégia geral de planejamento urbano nos moldes do ideário da Reforma Urbana.

Palavras Chave: PEUC; Estatuto da Cidade, Função Social da Propriedade, Plano Diretor.

ABSTRACT

This paper provides an analysis regarding the application of Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU), and the progressive property and land tax (over time) in Maringá, State of Paraná, Brazil. Between 2009 and 2013, the city notified through CSBU approximately 700 owners of vacant, not built upon or under-utilized areas. This amounted to around 14,5 km² and corresponded to around 10% of the total urban surface area of the municipality. Maringá has enforced the progressive property and land tax (over time) since 2011 and is one of the two municipalities which used the instrument that follows the CSBU. In order to understand the results achieved by the municipality of Maringá, we identified through documentary research and interviews, the underlying territorial logic of the instrument (land use), the responsiveness of property owners to the initiative in terms of use of the notified areas and the behaviour of the real estate market in relation with the instrument. It is concluded that, in the case of Maringá, the application of the CSBU provided only limited incentives to the effective utilization of urban vacant areas, and it did not contribute to democratize access to land. The limited results achieved are related to the application of CSBU separate from a general strategy of inclusive urban planning, following the ideals of Urban Reform.

Keywords: Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU), Urban Planning, the Statute City, Social Function of Property, Master Plan.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e de seu instrumento sucedâneo, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, em Maringá, município do Estado do Paraná, Região Sul do Brasil. Insere-se na discussão sobre a implementação da agenda urbana construída a partir do projeto de Reforma Urbana e consolidada pelo marco regulatório formado pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

O conjunto de instrumentos formado pelo PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção foi previsto na CF e regulamentado pelo EC, com o objetivo de inibir a retenção especulativa de imóveis urbanos em áreas dotadas de infraestrutura e com demanda para sua utilização. O PEUC impõe a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados, em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC, o município deverá aplicar o instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada (ou seja, aumentada), podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção, isto é, a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC tem potencial para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, pois sua aplicação pode promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação de zonas e setores da cidade dotados de infraestrutura. Além disso, pode favorecer a disponibilização de áreas para a provisão habitacional de interesse social, especialmente se combinado com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Nessa condição, pode contribuir para a democratização do acesso à terra e à moradia, finalidades da Reforma Urbana. A obrigação compulsória estabelecida pelo Poder Público municipal aos proprietários de imóveis urbanos fundamenta-se no princípio da função social da propriedade, um dos pilares da ordem jurídico-urbanística brasileira estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Saule Júnior (2007) argumenta que a partir desse princípio constitucional deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade, e sobre os interesses especulativos.

Apesar de seu potencial para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e para a indução do ordenamento territorial, pode-se afirmar que houve reduzido avanço na utilização desse conjunto de instrumentos no país. Segundo Denaldi et al. (2015), até janeiro de 2014, dos 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, apenas oito estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período¹ e que, desse total, somente dois municípios avançaram na implementação do IPTU progressivo no tempo². Nesse contexto de um reduzido número de municípios que efetivamente aplicaram o PEUC e seu sucedâneo, duas questões demandam uma análise mais aprofundada. A primeira delas diz respeito à compreensão da dificuldade de se aplicar instrumentos urbanísticos que objetivam o cumprimento da função social da propriedade, e, dessa forma, impõem limites ao uso da propriedade privada. A segunda está relacionada à compreensão da efetividade e dos resultados desses instrumentos para organizar o ordenamento territorial – a ocupação e o uso do solo - e evitar a retenção especulativa de terra e moradia, especialmente em áreas infraestruturadas e bem localizadas das cidades. A fim

¹ Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além da cidade de Maringá, no Paraná, e das cidades capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO).

² A cidade capital de São Paulo iniciou a aplicação do IPTU progressivo no tempo em 2016.

de explorar a questão da efetividade desses instrumentos, analisaremos a experiência colocada em prática em Maringá, no Estado do Paraná, o município que mais “avançou” no país na implementação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

Maringá vem aplicando o PEUC desde o ano de 2009, com a notificação de cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos, não parcelados, não edificados ou subutilizados. Esse universo notificado corresponde, em área, a 14,5 milhões de metros quadrados, cerca de 10% da área urbana do município. Em 2015, pouco mais de 550 proprietários notificados entre 2012 e 2013, foram sancionados com a cobrança do IPTU progressivo no tempo, pelo descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC. Para compreender os resultados da experiência em Maringá, buscou-se identificar, por meio de pesquisa documental e entrevistas: (i) a lógica urbanística (ou a estratégia de ordenamento territorial) que conduziu a aplicação do instrumento; (ii) a resposta dos proprietários em termos da iniciativa de utilização dos imóveis notificados; e (iii) o comportamento dos agentes do setor imobiliário quanto à escolha das áreas para sua utilização (e sua localização), e sua relação com o PEUC.

O NOVO MARCO REGULATÓRIO: DA ORIGEM AO IMPASSE

Nas últimas décadas, foram conquistados avanços legislativos no campo da política urbana no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988 e, posteriormente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. O novo marco regulatório instituiu uma agenda urbana para o país, sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana (Rolnik, 2009). Essa conquista legislativa é resultado, em grande medida, da retomada do projeto de Reforma Urbana pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Vários autores registram que a origem desse projeto remonta os anos de 1960³. Maricato (2010) destaca que a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, formulada no ‘Seminário do Quitandinha’, no ano de 1963, “incorporou o conceito de propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada do projeto de reforma agrária” e que “nessa proposta, uma das raízes do Estatuto da Cidade, a questão da terra era vista como central para a transformação que o país demandava”. A especulação imobiliária era então qualificada como “inimiga da Reforma Urbana e contra ela deveriam ser adotadas medidas de cerceamento” (Serran, 1976 apud Santo Amore, 2013). O avanço desse projeto foi interrompido pela instauração da Ditadura Militar, em 1964.

Na década de 80, com o aumento da urbanização do país, que alcança dois terços da população, e o crescimento dos problemas e dos conflitos urbanos, “o caldo de cultura favorável a uma maior visibilidade da bandeira de Reforma Urbana, em seu sentido emancipatório, foi se formando” (Souza, 2013). Nesse período, constituiu-se um vigoroso movimento nacional, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, segundo Maricato (2011), “unificou as demandas e lutas pelo Direito à Cidade ou pela Justiça Urbana, concomitantemente contra a ditadura e pela democratização do país”. Para Souza (2013), nesse momento, amadureceu a concepção progressista da Reforma Urbana:

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para [...] reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma democratização do planejamento e da gestão das

³ Maricato (2010); Bassul (2010); Souza (2013); Santo Amore (2013).

idades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados).

É importante destacar que os movimentos sociais urbanos participaram ativamente da formação do MNRU e da construção da agenda da Reforma Urbana. O processo de redemocratização iniciado em 1985 contou com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Durante a discussão da nova Constituição Federal, o MNRU elaborou uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, pautada pela democratização do acesso à terra e à moradia e por um modelo democrático de planejamento e gestão urbanos, em contestação ao modelo predominante no país: tecnocrático e excludente. A Emenda Popular resultou na inserção do capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988.

Por meio do Art. 182, a CF definiu (i) o Plano Diretor (PD) como instrumento básico da política urbana, cuja elaboração compete aos municípios; (ii) que o PD deve estabelecer as exigências fundamentais de ordenação do solo para o cumprimento da função social da propriedade urbana; e, (iii) sanções sucessivas para os proprietários de imóveis urbanos ociosos: a aplicação do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção. Na condição de marco referencial que regulamentou o capítulo constitucional sobre a Política Urbana, a fim de tornar seus dispositivos eficazes, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 consolidou parte das propostas do MNRU e forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana: regulamentou um conjunto de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, dentre os quais o PEUC e seus sucedâneos.

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC) trouxe novas perspectivas para o enfrentamento dos problemas urbanos. O EC reforçou a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores buscando incorporar os princípios e instrumentos previstos na nova legislação federal e também determinou que tais planos fossem elaborados de forma participativa. É possível afirmar que a obrigatoriedade (ou a exigência legal) levou a um aumento do número de Planos Diretores no país. Entretanto, a avaliação nacional qualitativa dos novos PDs, produzida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos (Santos Júnior; Montandon, 2011), revelou que a maioria dos municípios com novo PD aprovado ainda não estava aplicando os instrumentos que fazem cumprir a função social da propriedade, ou por não terem sido incorporados ao plano, ou porque não são autoaplicáveis, isto é, sua aplicação depende de legislação complementar ainda não elaborada ou aprovada. Na grande maioria dos casos, não se tornaram efetivas a regulamentação e implementação de instrumentos para gestão da valorização da terra.

A aplicação desse marco regulatório pressupõe a construção e manutenção de pactos socioterritoriais, o que, na maioria dos casos, não se constitui tarefa fácil. Trata-se da dificuldade do Estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira. Vale ressaltar que a produção e aplicação de uma nova geração de PDs, para atender a obrigatoriedade imposta pelo EC, teria um ambiente favorável para seu desenvolvimento. A partir de 2003, a melhora no quadro macroeconômico no país durante os anos do governo Lula, e a implementação de programas sociais pelo Governo Federal, possibilitaram um aumento nas transferências de rendas distributivas, nos créditos subsidiados e recursos orçamentários para a produção de habitação e obras de infraestrutura urbana. Também se avançou na dimensão institucional com a construção de instâncias de participação e controle social da política urbana e habitacional. O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) foi instituído e foram realizadas as Conferências das Cidades no âmbito das três esferas de governo. Entretanto, apesar da melhora na qualidade de renda e no acesso a serviços básicos, verificada ao longo dos últimos 20 anos no

país, estudos têm mostrado que persistem contradições nos espaços urbanos e regionais. Nas cidades, o acesso à terra e à moradia tem se mantido altamente desigual. Em um cenário de fortalecimento dos quadros institucionais, de democratização da tomada de decisão e do aumento de recursos subsidiados para programas habitacionais voltados à população de baixa renda, a manutenção das profundas contradições socioespaciais e ambientais tem apontado para a existência de um impasse no projeto de Reforma Urbana no Brasil (Maricato, 2011).

O impasse na implementação dessa agenda urbana não se relaciona apenas com a dificuldade de se aplicar os instrumentos, ou seja, de “tirá-los do papel”. Esse impasse relaciona-se também com a efetividade dos instrumentos, quando aplicados, de alcançarem as finalidades para as quais foram concebidos. Klink e Denaldi (2015) alertam que não é inerente que a função social da propriedade será cumprida (apenas) com a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Faria (2013) defende que “a função social da propriedade urbana não está necessariamente vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada” e que “a aplicação dos instrumentos não está relacionada ‘geneticamente’ à reversão de processos de especulação imobiliária próprios da lógica capitalista das cidades, mas, ao contrário, pode ser funcional a esses processos de valorização”. A análise dos planos diretores e de suas aplicações demonstra que o sentido de função social relacionado à promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra urbanizada, apesar de predominante na ordem de justificativas para sua adoção, esteve longe de hegemonizar as orientações de finalidade (Faria, 2013). Sobre esse conceito, Oliveira e Biasotto (2011) argumentam que a noção de função social da propriedade nos planos diretores é frequentemente esvaziada ou banalizada, seja por não ter se traduzido em definições específicas de parâmetros de ocupação ou uso do solo, seja por ser equiparada a qualquer uso ou ocupação, desde que esteja definido na lei de ordenamento territorial. Conclui-se, portanto, que a aplicação dos instrumentos com potencial para favorecer o cumprimento da função social da propriedade nem sempre está associada ao conceito de democratização do acesso à terra e moradia. Em outras palavras, não basta regulamentar e aplicar os instrumentos, é importante observar a atuação do Estado: importa em qual contexto e de que forma os instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, nos moldes do ideário da Reforma Urbana, estão sendo aplicados.

MARINGÁ: PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO

O município de Maringá localiza-se no norte do Estado do Paraná, na Região Sul do país, e possui aproximadamente 357 mil habitantes (IBGE, 2010), sendo 95% do total em área urbana. Maringá foi planejada como uma cidade nova pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), que implantou um conjunto de cidades⁴ para viabilizar estratégia de ocupação da Região Norte do Estado do Paraná. Nesse contexto, em 1947, surgiu Maringá, idealizada por meio de um plano urbano moderno (Figura 1), traçado por Jorge de Macedo Vieira (Cordovil, 2010). Destacam-se, como principais características do plano urbanístico inicial, sua adequação à topografia do sítio natural e o zoneamento rigoroso proposto.

⁴ Além de Maringá, foram implantadas as cidades de Londrina, Umuarama e Cianorte, na qualidade de núcleos urbanos de maior importância econômica, a uma distância de 100 km entre eles, e núcleos menores, a cada 15 km.

Figura 1: Anteprojeto para a cidade de Maringá elaborado em meados da década de 1940



Fonte: Acervo do Museu Bacia do Paraná 86 (apud Cordovil e Rodrigues, 2012)

Já na década de 50, tem início a expansão horizontal do núcleo urbano, para além do limite do plano inicial, por meio da implantação de novos loteamentos destinados à população de menor poder aquisitivo, em áreas onde o valor da terra era mais baixo em relação às áreas mais centrais e com infraestrutura (Cordovil, 2010). Esse processo, intensificado na década de 70 por meio da construção de conjuntos habitacionais com recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH), e facilitado pela ampliação sucessiva dos limites do perímetro urbano, resultou na formação de vazios e na dispersão da ocupação urbana, desarticulando espacialmente a parte consolidada da cidade e a periferia que se formava. Cabe destacar que parte dos vazios era formada por terrenos ocupados por plantações que, mesmo depois de inseridos no perímetro urbano, mantiveram o uso agrícola. Registra-se que, durante o processo (contínuo) de expansão urbana, adotou-se como modelo de ocupação o padrão horizontal de baixa densidade, inspirado nas zonas residenciais do plano urbano inicial. Esse padrão consolidou-se como referência urbanística da cidade, sendo considerado por dirigentes municipais e agentes imobiliários locais como “o ‘DNA’ de Maringá”, que garante qualidade ambiental e urbana à cidade (Brajato, 2015). Nesse contexto, pode-se afirmar que um dos principais produtos do mercado imobiliário local é o “loteamento”, que demanda oferta permanente de terras urbanizáveis.

Nas últimas décadas, Maringá vem sustentando forte crescimento demográfico, com taxas superiores às médias do estado e do país. De acordo com o último Censo Demográfico, a taxa média geométrica de crescimento (TMGC) do município, entre os anos de 2000 e 2010, foi de 2,15. Já para o estado e para o país, a TMGC, no mesmo período, alcançou 0,88 e 1,17, respectivamente. O crescimento demográfico de Maringá pode ser explicado por um conjunto de fatores, dentre os quais: (i) consolidação do município como polo regional de comércio e serviços; (ii) existência de setor agroindustrial forte que resulta na chegada de novos profissionais à cidade; (iii) consolidação de um polo universitário local; (iv) e marketing “agressivo” para atração de investimentos e população para Maringá, fundamentado, entre outros fatores, na sua boa qualidade ambiental e urbana. O crescimento demográfico contínuo, associado ao aquecimento do mercado imobiliário brasileiro, alimentou um forte dinamismo do mercado local, que pode ser confirmado pela produção imobiliária nos últimos anos: a área construída correspondente a obras concluídas e projetos aprovados no município, entre os anos de 2000 e 2013, somou aproximadamente nove e 11 milhões de metros quadrados, respectivamente (Brajato, 2015).

Em relação à estrutura espacial, o município mantém ainda hoje muitas das características da ocupação inicial: avenidas amplas e densamente arborizadas, fundos de vale preservados ao longo dos cursos d'água que cortam a cidade e sistema de áreas verdes formado por parques e unidades de conservação internas à área urbana. No entanto, a área do plano inicial destaca-se do restante da cidade, principalmente pelo traçado do sistema viário e pela presença dos bosques urbanos (Figuras 2a e 2b). Em contraste com a forte dinâmica do mercado imobiliário local, o perímetro urbano de Maringá abriga chácaras e sítios que apresentam atividade agrícola familiar regular – às vezes de subsistência –, em perímetros delimitados como área urbana, mas que conservam características rurais. Além disso, há um número expressivo de vazios urbanos (glebas não parceladas) e terrenos não edificados nos loteamentos existentes em diversos bairros consolidados da cidade.

Figuras 2a e 2b: vista do plano inicial, com destaque para os bosques urbanos



Fonte: Portal Cidades em fotos (2016); Portal UEM (2016)

Quanto a novos projetos estratégicos, registra-se que o poder público está implantando novo parque industrial denominado Cidade Industrial, em área de cerca de 2,5 milhões de metros quadrados, que abrigará também outros usos, entre os quais o uso residencial multifamiliar. Trata-se de um “novo bairro” na área rural, em região próxima ao aeroporto da cidade (Silva, 2015). Ainda, o município prevê a implantação de um parque ambiental nas proximidades do novo parque industrial, além de polo aeronáutico nos lotes lindeiros ao aeroporto. A região sul da cidade também abrigará uma unidade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Com os novos empreendimentos públicos e a previsão de implantação do Contorno Sul Metropolitano⁵, a região sul do município tem se configurado em um novo vetor de expansão (horizontal) da cidade, tanto na área urbana como na área rural. Além disso, o empreendimento Novo Centro Cívico – Eurogarden⁶, caso seja concretizado, pode também se tornar um vetor de expansão, desta vez vertical, de Maringá. O maior estoque de glebas urbanizáveis no perímetro urbano está localizado nas porções sudoeste e sul do município.

Para responder à obrigatoriedade imposta pela legislação federal, o município elaborou um novo Plano Diretor, à luz dos princípios, conceitos e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. O novo Plano, Lei Complementar nº 632, foi aprovado em 06 de outubro de 2006 e definiu os

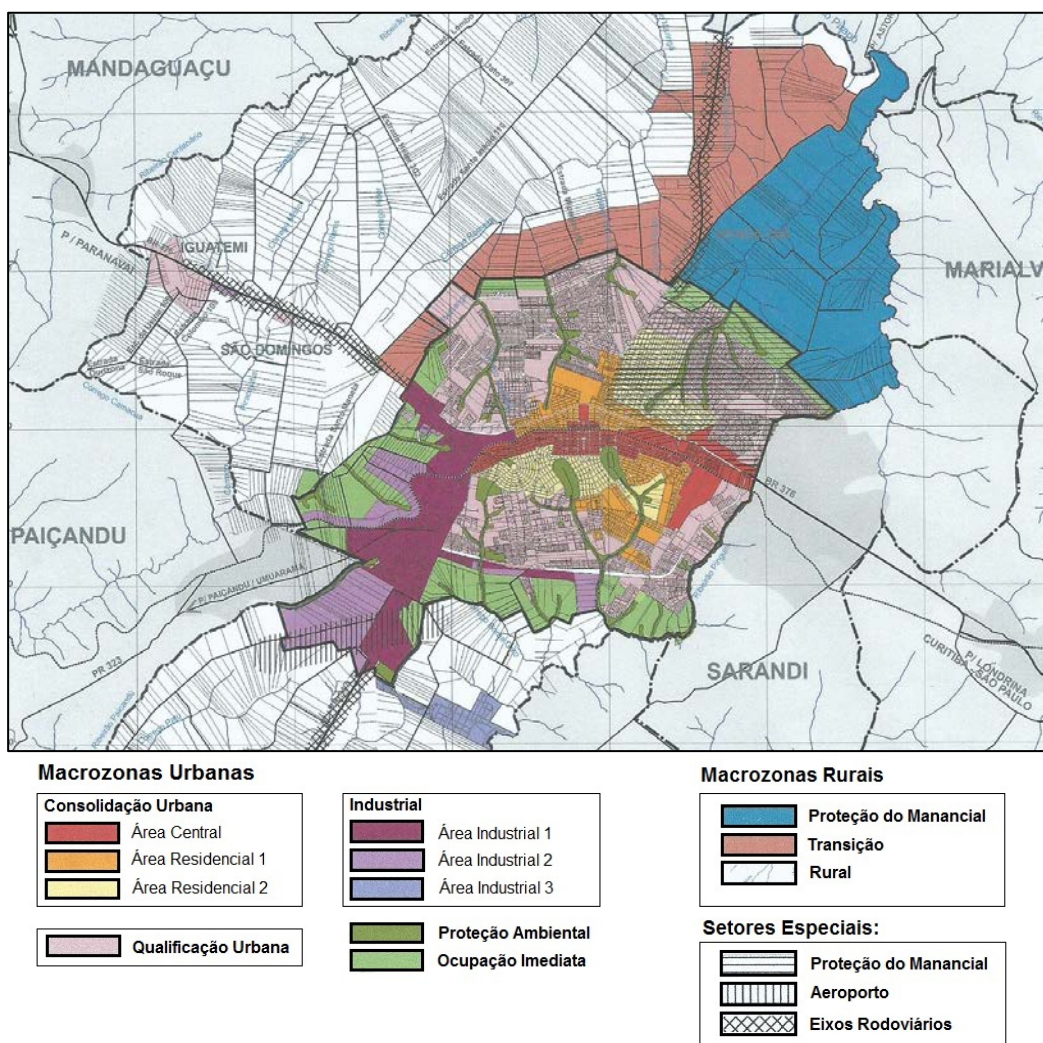
⁵ Anel viário que prevê a interligação de Maringá com os municípios vizinhos de Paiçandu, Marialva e Sarandi, que integram a Região Metropolitana de Maringá. Em seu traçado inicial, o novo Contorno atravessará a área rural, nas porções sudoeste e sul de Maringá, cortando a região do aeroporto municipal (Brajato, 2015).

⁶ Trata-se de um novo bairro planejado que tem por objetivo “a construção de aproximadamente 90 torres de edifícios de até 250 metros de altura, dentre outras construções, tais como shoppings centers, espaços de lazer, além da área destinada para incorporar o Centro Cívico” (Vicente, 2012 apud Amorim, 2015).

princípios da função social da propriedade urbana e da gestão democrática da cidade. Também estabeleceu objetivos e estratégias para o desenvolvimento urbano de Maringá e instituiu novo ordenamento territorial para o município. Além disso, incorporou instrumentos de política urbana previstos e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e sucedâneos, entre outros instrumentos, e criou o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT). Em relação ao ordenamento territorial, o Plano Diretor estabeleceu um novo macrozoneamento para o Município de Maringá. O perímetro urbano foi subdividido em cinco Macrozonas: Consolidação, Qualificação, Industrial, de Proteção Ambiental e de Contenção. O perímetro rural foi subdividido em três Macrozonas: de Transição, de Proteção do Manancial e Rural. Destaca-se a criação da Macrozona Urbana de Contenção (MUCON), com papel relevante na inibição da expansão urbana, constituindo faixa de transição entre os perímetros urbano e rural do município. Para a MUCON, foram estabelecidos parâmetros para parcelamento do solo e índices de ocupação mais restritivos do que para as demais macrozonas urbanas onde o Plano Diretor definiu como objetivos otimizar a infraestrutura instalada e consolidar a ocupação urbana. Em consonância com os objetivos propostos a partir do novo macrozoneamento, o Plano Diretor estabeleceu como áreas sujeitas ao PEUC e sucedâneos: (i) Macrozona Urbana de Consolidação (MUC), (ii) Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ); (iii) Macrozona Urbana Industrial (MUI); e (iv) Setores Especiais. Não há disposições sobre aplicação do PEUC nas ZEIS. No caso de Maringá, conclui-se que o instrumento não foi previsto para favorecer a disponibilização de áreas para produção de HIS.

Pouco mais de três anos após sua aprovação, o Plano Diretor passou por sua primeira revisão. A Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010, que revisou o Plano, introduziu uma mudança significativa no ordenamento territorial vigente: a Macrozona Urbana de Contenção (MUCON) foi transformada em Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI). Os novos objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor para essa porção do território, inicialmente destinada à contenção da expansão urbana, consistem, basicamente, no incentivo à sua ocupação. Os parâmetros para parcelamento do solo e os índices urbanísticos definidos inicialmente para a MUCON também foram alterados com a instituição da MUOI: a área do lote mínimo foi reduzida de dois mil para 400 metros quadrados e o Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo aumentou de 1,0 para 1,4. Na Figura 3, apresenta-se o macrozoneamento vigente após a revisão do Plano Diretor.

Figura. 3: macrozoneamento vigente após revisão do Plano Diretor



Fonte: Brajato (2015)

A alteração promovida no macrozoneamento respondeu à crescente demanda por terras urbanizáveis naquele momento de aquecimento do mercado imobiliário. Assim, a liberação da Macrozona de Contenção para Ocupação Imediata teve como objetivo principal permitir a ocupação dos vazios existentes, internos ao perímetro urbano, ainda que periféricos, para ampliar a oferta de lotes. Tomando-se como referência entrevistas realizadas com dirigentes municipais, é possível afirmar que a instituição da MUCON, em 2006, contribuiu para a supervalorização dos vazios urbanos localizados nas áreas mais centrais da cidade e/ou nas áreas urbanas com melhor oferta de infraestrutura (Brajato, 2015).

Em síntese, a revisão do Plano Diretor ocorrida no ano de 2010 abriu novas frentes para a atuação do mercado imobiliário no Município, com a substituição da Macrozona Urbana de Contenção (MUCON) pela Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI), mas também com novos dispositivos que liberaram a ocupação da área rural para fins urbanos. Evidencia-se, em alguma medida, a retomada do modelo de urbanização vivenciado pelo município durante as décadas de

70 e 80, quando a malha urbana foi ampliada, deixando para trás vazios que se valorizaram e alimentaram o processo de especulação imobiliária. Destaca-se que os padrões restritivos previstos na legislação urbanística, que incentivaram a ocupação horizontal de baixa densidade na direção de áreas periféricas, desde a fundação da cidade, não foram alterados, mesmo após a elaboração do Plano Diretor à luz do Estatuto da Cidade. A legislação complementar ao Plano, aprovada apenas em 2011, ampliou as exigências para o parcelamento e ocupação do solo, tornando-se ainda mais restritiva: o lote-padrão residencial aumentou de 300m² para 400m² e a fração mínima para o uso bifamiliar passou de 150m² para 200m². Essa nova legislação, além de incentivar a expansão horizontal da cidade, também reforça a valorização das áreas mais centrais, que concentram os terrenos onde o uso residencial multifamiliar é permitido sem pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Cabe ressaltar que o zoneamento residencial 2 (ZR2), onde é permitido predominantemente apenas os usos unifamiliar e bifamiliar, incide sobre a maior parte da área urbana. Nas ZR2, o uso multifamiliar é permitido apenas nos Eixos Residenciais, mediante pagamento de OODC.

Por fim, registra-se que a alteração proposta para o macrozoneamento resultou também na revisão da área de incidência do PEUC e sucedâneos: a aplicação dos instrumentos foi estendida para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI), o que reforça a intenção do Município em direcionar e expandir a ocupação urbana para essa porção do território. Além disso, o Plano Diretor revisado, como em sua versão original, não traz disposições sobre aplicação do PEUC nas ZEIS.

APLICAÇÃO DO PEUC E DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO EM MARINGÁ

Maringá vem aplicando o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) desde o ano de 2009. A aplicação do PEUC tem como embasamento legal apenas as disposições relativas ao instrumento contidas no Plano Diretor e em sua revisão posterior. Segundo o conteúdo do Plano, a utilização do PEUC e sucedâneos tem por objetivo, além do combate à retenção especulativa do imóvel urbano, outras finalidades vinculadas à ocupação do território e ao ordenamento do crescimento da cidade: (i) otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana de Maringá na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas ambientalmente frágeis; (ii) aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões consolidadas da malha urbana de Maringá; e (iii) combater o processo de periferização.

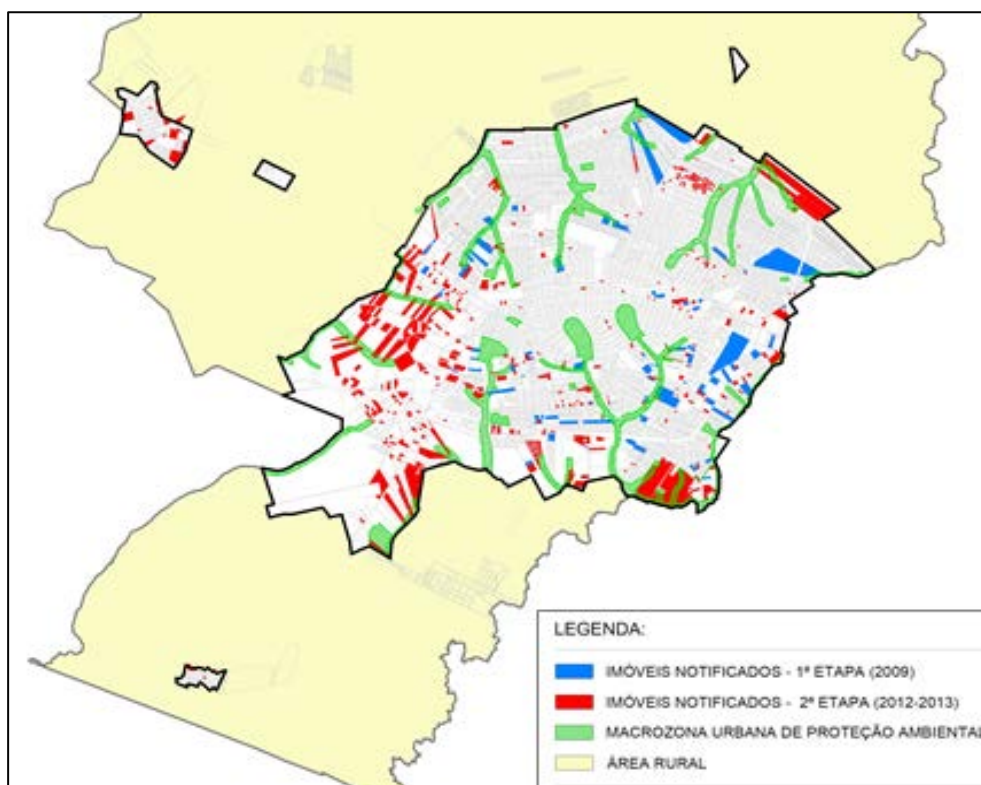
O Plano Diretor, tanto em sua primeira versão (2006) como na versão vigente (2010), delimitou as áreas de incidência do PEUC e sucedâneos. Cabe ressaltar, contudo, que a revisão do Plano estendeu a incidência dos instrumentos também para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI). Essa definição contraria os objetivos de utilização do PEUC previstos pelo Município, pois trata-se de área periférica, que não dispõe de infraestrutura consolidada em toda sua extensão. Essa condição também não atende às exigências do Estatuto da Cidade, que estabelece que a definição das áreas de aplicação do PEUC deve considerar a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Além das áreas de incidência, o Plano Diretor estabeleceu os critérios para a caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC: (i) não edificados – terrenos ou glebas com área igual ou superior a dois mil metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento igual a zero; (ii) subutilizados – terrenos ou glebas com área igual ou superior a dois mil metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido para a Macrozona onde se situam; e (iii) não utilizados – todo tipo de edificação desocupada há mais de dois anos.

Em relação ao cumprimento das obrigações, o Plano Diretor estabeleceu prazo de um ano para os proprietários dos imóveis apresentarem projeto de parcelamento ou edificação, após o recebimento da notificação, e de dois anos para início e conclusão das obras, contados a partir da aprovação do projeto.

(i) O universo notificado e a lógica urbanística

A notificação dos proprietários de imóveis ociosos ocorreu em duas etapas: a primeira, iniciada no ano de 2009, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), quase três anos após a aprovação do Plano Diretor em 2006, e a segunda, a partir do ano de 2012, já sob a coordenação da Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG) e o Plano Diretor revisado. No total, entre 2009 e 2013, foram notificados 705 imóveis, com área superior a dois mil metros quadrados, não parcelados, não edificados ou subutilizados. O conjunto notificado soma 14,5 milhões de quadrados e corresponde a cerca de 10% de toda a área urbana do município. A Figura 4 registra a distribuição dos imóveis notificados na primeira e segunda etapas de aplicação do PEUC.

Figura 4: Imóveis notificados para PEUC na 1ª e 2ª etapas



Fonte: Brajato (2015)

Na primeira etapa, coordenada pela SEPLAN, foram notificados 105 imóveis localizados nas Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação, que incluem a porção mais central e as áreas com maior oferta de infraestrutura na cidade (Figuras 5a e 5b). O conjunto notificado soma aproximadamente 4,2 milhões de metros quadrados. Segundo depoimento do Secretário de Planejamento que conduziu essa etapa, priorizou-se a aplicação do PEUC em imóveis enquadrados na condição de não parcelados, não edificados ou subutilizados, com área superior a cinco mil

metros quadrados, dentro do zoneamento de interesse: o objetivo era ampliar a oferta de lotes para o uso residencial (Brajato, 2015). Observa-se a existência de uma estratégia territorial que orientou a aplicação do instrumento, na direção de seus objetivos.

Fig. 5a e 5b: Imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa



Fonte: Brajato (2015)

Já na segunda etapa de aplicação do PEUC, foram notificados 600 imóveis, com o correspondente em área 10,3 milhões de metros quadrados. Trata-se de volume expressivo de notificações, não somente em quantidade, mas, sobretudo, em área. Diferentemente do ocorrido na etapa anterior, os imóveis notificados estão distribuídos por todo o perímetro de incidência do PEUC. Essa constatação indica a ausência de priorização ou estratégia de escalonamento das notificações, no espaço e no tempo, em função do tamanho dos imóveis, mas principalmente, em relação à localização das áreas notificadas. Do total notificado na etapa, 68 lotes – que somam cerca de cinco milhões de metros quadrados, ou seja, quase 50% da área total notificada, localizam-se na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI). A maior parte desses lotes, ainda que periféricos, está próxima da malha urbana consolidada (Figuras 6a e 6b)

Figuras 6a e 6b: Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI, próximos à malha urbana



Fonte: Brajato (2015)

Entretanto, há percentual expressivo de lotes notificados que estão separados da malha urbana por rodovia e pela zona industrial da cidade, localizados em área sem infraestrutura urbana e, em sua grande maioria, destinada ao uso agrícola (Figuras 7a – 7c).

Figuras 7a – 7c: Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI, afastados da malha urbana



Fonte: Brajato (2015)

Também foi notificado na segunda etapa conjunto expressivo de lotes na Macrozona Urbana Industrial (MUI) – 199 imóveis, com cerca de 2,5 milhões de metros quadrados, 25% da área total notificada na etapa -, nas porções oeste-sudoeste e sul do perímetro urbano, junto às rodovias que cortam Maringá. Considerando que nesta zona da cidade são permitidos apenas usos destinados a atividades predominantemente industriais, comerciais e de serviços setoriais, pode-se supor que esses setores econômicos, local e mesmo regional, não consigam dar uso a essa quantidade de lotes no espaço de tempo estabelecido para o cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC. Além disso, a ocupação desse setor sofre concorrência direta com o novo parque industrial público que se encontra em implantação na área rural, o Cidade Industrial, onde há subsídio do poder público para aquisição de lotes.

Observa-se que, na segunda etapa, o PEUC perde seu potencial de induzir o ordenamento territorial e conduzir o desenvolvimento urbano na direção de setores prioritários. O objetivo de otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e, com isso, inibir a expansão urbana e combater a periferização, deixou de ser perseguido. Além disso, nessas condições, o PEUC pode contribuir para o espraiamento urbano, o que contraria os resultados esperados a partir de sua aplicação. Percebe-se que a lógica tributária sobrepõe-se à lógica urbanística. Ressalta-se que um forte indício da ausência de uma estratégia territorial vinculada à aplicação do instrumento é que a Secretaria de Fazenda e Gestão desconhecia a localização dos imóveis notificados. Ao mesmo tempo em que aplicava o PEUC, a administração municipal orientou a expansão urbana para setores que não coincidem com as zonas da cidade que concentram as áreas notificadas, como no caso da Macrozona Industrial.

A RESPOSTA DOS PROPRIETÁRIOS NOTIFICADOS

A aplicação do PEUC e sucedâneos pressupõe, em princípio, alguma reação dos proprietários notificados, seja na direção de dar uso aos imóveis, em atendimento às obrigações impostas pelo instrumento, seja para contestação da notificação. Apesar do conjunto expressivo de imóveis notificados, a Prefeitura de Maringá não dispunha, até o ano de 2015, de registro das ações dos proprietários no período pós-notificação, isto é, não contava com sistema de monitoramento e controle das ações decorrentes do PEUC. A ausência desse sistema, somada ao afastamento da SEPLAN da aplicação do instrumento, tem dificultado a execução do controle urbanístico e, conseqüentemente, o conhecimento e avaliação dos resultados alcançados por meio do PEUC. Com o objetivo de produzir um panorama geral da experiência em curso, ou seja, conhecer os resultados (ou os efeitos iniciais) da aplicação do PEUC, procedeu-se ao levantamento de informações sobre a situação dos imóveis notificados, por meio de consulta a sistema municipal de processos⁷. Os imóveis foram classificados em duas categorias: “sem ação” e “com ação”. Os imóveis “com ação” foram subdivididos em dois subgrupos: (i) ações que contestam a aplicação do instrumento (impugnações administrativas); e (ii) ações voltadas para dar uso aos imóveis, agrupadas em solicitação de certidão de viabilidade ou diretrizes para elaboração de projeto (parcelamento do solo ou edificação); apresentação de projeto; ou início de obra. Os dados apurados estão registrados na Tabela 1.

Tabela 1: Classificação das ações dos proprietários no período pós-notificação, a partir de informações que constam em processos administrativos – 1ª e 2ª etapas

ETAPA / ANO	IMÓVEIS NOTIFICADOS	SEM AÇÃO	COM AÇÃO				OUTRAS SITUAÇÕES ¹	
			impugnação administrativa	certidão / diretrizes	projeto	obra		
1ª Etapa	2009	105	11	20	32	27	-	15
		100%	10%	19%	30%	26%	0%	14%
2ª Etapa	2012	581	315	85	42	75	23	41
			100%	54%	15%	7%	13%	4%
	2013	19	8	5	3	2	1	-
			100%	42%	26%	16%	11%	5%
TOTAL		705	334	110	77	104	24	56

Nota 1: processos administrativos não relacionados à aplicação do PEUC

Fonte: Brajato (2015)

Observa-se, com base nos registros da Tabela 1, número expressivo de proprietários notificados “sem ação” (334 imóveis, 47,4% do total), como também quantidade significativa de apresentação de pedidos de cancelamento ou recurso à notificação como primeira reação dos proprietários, isto é, apresentação de impugnações administrativas à aplicação do PEUC (110 imóveis, 15,6% do total). Em relação aos proprietários com ação no sentido de dar uso aos imóveis (205 imóveis, 29,1% do total notificado), destaca-se o número de proprietários que apresentou projeto no período pós-notificação: 104 proprietários, 15,7% do total notificado e pouco mais de 50% do

⁷ Para o levantamento de dados, foi consultado sistema municipal que contém a relação de todos os processos administrativos protocolados para cada imóvel cadastrado no município. O sistema conta também com resumo e registro de todas as tramitações ocorridas para cada processo, desde a data de abertura até o arquivamento, no caso de processos encerrados.

universo com esse tipo de ação. Dentre o conjunto de 104 projetos apresentados, 41 são do tipo parcelamento do solo. A Tabela 2 registra o estágio de licenciamento desses processos.

Tabela 2: Estágio do licenciamento de projetos de parcelamento do solo em imóveis notificados

ETAPA / ANO		IMÓVEIS NOTIFICADOS		ESTÁGIO DE LICENCIAMENTO DOS PROCESSOS DE PARCELAMENTO DO SOLO	
		total	com aprovação de parcelamento do solo	diretrizes ¹ (1ª etapa do licenciamento)	aprovado ² (2ª etapa do licenciamento)
1ª Etapa	2009	105	26	24	2
2ª Etapa	2012	581	14	13	1
	2013	19	1	1	
TOTAL		705	41	38	3

Nota 1: A etapa engloba pedidos de certidão de viabilidade e diretrizes, além da aprovação prévia dos parcelamentos. Nota 2: A etapa engloba a aprovação final dos parcelamentos e a emissão de alvará.

Fonte: Brajato (2015)

Os dados da Tabela 2 apontam que do total de 41 imóveis notificados com projeto em aprovação, 38 imóveis (92% do total) não avançaram além da primeira etapa do processo de licenciamento, que compreende emissão de certidão de viabilidade, elaboração de diretrizes e aprovação prévia dos projetos para implantação de loteamentos e/ou condomínios, ou ainda, desmembramentos. Do universo total de projetos apresentados, apenas três foram aprovados, sendo que somente dois parcelamentos do solo obtiveram alvará para implantação de loteamentos: É importante destacar que foram identificadas situações de exclusão de imóveis do PEUC mediante a apresentação, pelos proprietários, de certidões de viabilidade emitidas pelo município em licenciamentos iniciados, mas que não tiveram prosseguimento (Brajato, 2015). Esse procedimento, somado à falta de acompanhamento dos processos, isto é, do monitoramento das ações no período pós-notificação, permite que o proprietário “escape” da obrigação imposta pelo instrumento. Esses casos indicam que os documentos e projetos apresentados podem representar apenas uma resposta formal aos procedimentos legais, servindo para que os proprietários não sejam sancionados com o IPTU progressivo no tempo.

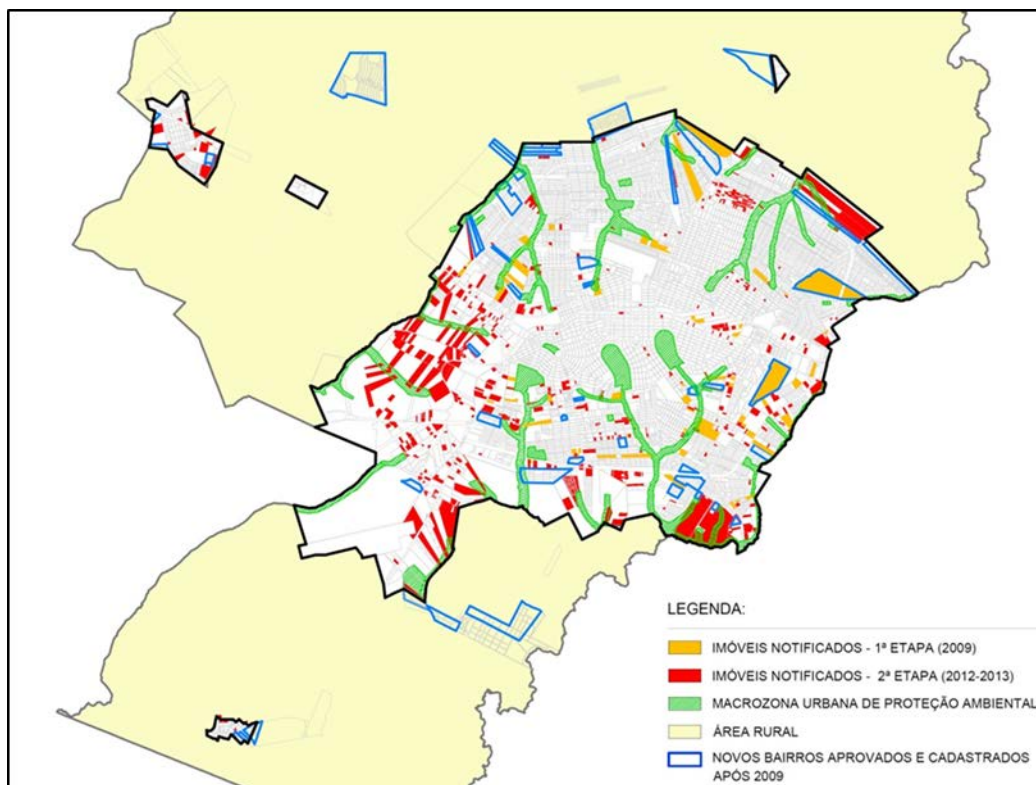
Os reduzidos resultados decorrentes da aplicação do PEUC têm implicado na inclusão de um número expressivo de imóveis no IPTU progressivo no tempo. Do total de 105 imóveis notificados em 2009, 47 permaneciam sancionados com a cobrança do imposto progressivo no exercício fiscal de 2014. Em relação à segunda etapa, 567 imóveis, dentre 600 notificados (95% do total), foram incluídos no IPTU progressivo no tempo a partir do exercício fiscal de 2015. Há indícios de que a base tributária de cálculo do IPTU, descolada dos valores praticados no mercado, associada à adoção de alíquotas de progressividade “não tão altas”, definidas pelo município para a cobrança do IPTU progressivo no tempo, têm contribuído para a “não reação” de parte dos proprietários, especialmente em um cenário de forte aquecimento do mercado imobiliário local.

(ii) A resposta dos proprietários notificados

A partir do cruzamento dos imóveis notificados com o perímetro dos novos parcelamentos implantados no Município a partir de 2009, constatou-se que a maioria das glebas que vêm sendo parceladas não são aquelas notificadas para PEUC. Na Figura 8, os perímetros delimitados em azul

correspondem aos novos parcelamentos e as áreas em amarelo e vermelho correspondem aos imóveis notificados na primeira e segunda etapa, respectivamente.

Figura 04: Parcelamentos implantados após 2009 e imóveis notificados na 1ª e 2ª etapas de aplicação do PEUC



Fonte: Brajato (2015)

Do total de 209 projetos de parcelamento do solo em fase de aprovação ou aprovados entre 2012 e 2014, incluindo empreendimentos públicos e privados, com área total de aproximadamente 26,8 milhões de metros quadrados, apenas 41 processos correspondem a imóveis notificados e juntos somam pouco mais de 5,8 milhões de metros quadrados, 40% da área total notificada para PEUC nas duas etapas. Nesses casos, há coincidência entre os imóveis notificados e os perímetros de novos parcelamentos. Porém, outros 21 milhões de metros quadrados com parcelamentos em fase de aprovação ou aprovados entre 2012 e 2014 correspondem a imóveis que não foram notificados (Brajato, 2015). Para os casos de coincidência, não é possível saber em que medida a aplicação do PEUC foi um fator de indução à apresentação de projetos para o parcelamento dos imóveis. Entretanto, pode-se afirmar que a maioria dos loteamentos está sendo projetada ou implantada em áreas que não foram notificadas, o que corrobora a constatação do limitado papel de indução do PEUC no processo de ocupação do território em curso em Maringá.

A localização dos novos parcelamentos implantados após 2009 (Figura 8) evidencia que esses empreendimentos têm maior viabilidade para o mercado imobiliário nas áreas mais periféricas da cidade onde há alguma infraestrutura e o preço da terra é menor. Parte dos novos parcelamentos do solo valeu-se das alterações ocorridas no Plano Diretor em 2010 que permitiram a ocupação da Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, mas também da área rural para fins urbanos. Esses dispositivos, aprovados no mesmo momento da aplicação do PEUC, resultaram na dispersão da

atuação do setor imobiliário em diferentes frentes. Ademais, os produtores imobiliários chamaram a atenção para o fato de que a limitada possibilidade de ocupação dos imóveis notificados pode comprometer o alcance das finalidades previstas para o PEUC. A legislação urbanística vigente, que preserva o padrão de ocupação característico da cidade (horizontal de baixa densidade), o zoneamento restritivo que permite a ocupação multifamiliar em poucas áreas da cidade, além da baixa diversidade de tipologias de ocupação, podem desestimular e/ou até inviabilizar a execução de empreendimentos nos imóveis notificados localizados nos anéis mais centrais da cidade, onde o preço da terra é maior, principalmente para os imóveis menores. Em resumo, os imóveis notificados são preteridos pelos agentes do setor imobiliário ou pelo alto preço da terra e zoneamento incidente – caso dos imóveis mais centrais em áreas infraestruturadas – ou pela ausência de infraestrutura e localização periférica – caso de parte dos imóveis notificados na 2ª etapa de aplicação do PEUC.

CONCLUSÃO

A experiência de aplicação do PEUC em Maringá destaca-se pela escala das notificações, pelo processo ininterrupto e pelo pioneirismo na utilização do IPTU progressivo no tempo no país.

A partir da segunda etapa, quando a aplicação do PEUC incide em todo o perímetro urbano, e alcança um universo significativo de áreas notificadas, o instrumento perde o potencial de ordenar o uso e ocupação do solo e orientar a ocupação de setores prioritários. Observa-se, ainda, que o PEUC, nessas condições, pode induzir o espraiamento da malha urbana, efeito que contraria a finalidade do instrumento e os objetivos previstos pelo Estatuto da Cidade e também pelo Plano Diretor do Município. Em Maringá, a aplicação do PEUC não está associada a outros instrumentos urbanísticos, o que compromete sua eficácia. Por exemplo, o PEUC não se articula às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios, com o objetivo de reservar terra para produção de Habitação de Interesse Social. O PEUC também não está associado a uma estratégia de cobrança de imposto sobre a propriedade (IPTU) voltada à captura de parcela dos ganhos imobiliários. A aplicação do instrumento urbanístico, que deveria favorecer o cumprimento da função social da propriedade urbana, não se articula com um projeto de cidade voltado para essa mesma finalidade. A gestão municipal responsável pela política urbana tem priorizado a viabilização de projetos estratégicos, revelando-se pouco comprometida com a agenda da Reforma Urbana. Até 2014, poucos proprietários reagiram no sentido de dar uso aos imóveis e cumprir as obrigações impostas pelo instrumento. Para os produtores imobiliários, o PEUC contribuiu para elaboração de projetos, mas não para lançamentos imobiliários, ou seja, para dar uso efetivo às áreas notificadas, ou para a redução do preço da terra. Dada a ausência de estratégia territorial e o universo de notificações que abrange grande extensão da área urbana, questiona-se a viabilidade de dar uso (cumprir a obrigação) no prazo estabelecido pelo PEUC para esse conjunto expressivo de áreas notificadas. Pergunta-se: haverá demanda para a totalidade de imóveis notificados? Quais serão as consequências dessas notificações, a médio e longo prazo?

No caso de Maringá a aplicação do PEUC favoreceu de forma limitada a ocupação dos vazios urbanos e não contribuiu para democratizar o acesso à terra. Conclui-se que os limitados resultados alcançados relacionam-se com a aplicação do PEUC dissociada de uma estratégia geral de planejamento urbano nos moldes do ideário da Reforma Urbana. Vale ressaltar que, mesmo partindo de uma leitura e estratégia adequadas, o PEUC tem apenas o potencial de induzir o uso e a ocupação do solo. Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não podem ser dissociados de uma visão mais ampla da intervenção territorial do Estado. As estratégias de produção da

cidade, de investimento e financiamento apresentam lógicas que nem sempre convergem com as finalidades pretendidas por meio da aplicação desses instrumentos.

A experiência de aplicação do PEUC em Maringá confirma que não é inerente que a função social da propriedade será cumprida (apenas) com a aplicação dos instrumentos urbanísticos como o PEUC. A aprovação do Estatuto da Cidade e a aplicação de seus instrumentos deslocaram a discussão da Reforma Urbana e do “Direito à Cidade” para o campo da regulação urbanística. Caiu-se em uma armadilha, uma vez que tais instrumentos se constituem apenas numa “caixa de ferramentas”, que pode ser apropriada pelo mercado imobiliário e não cumprir sua finalidade ou sua aplicação pode ainda não ser eficaz quando dissociada do plano político ou da arena local.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Wagner Vinicius. **A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá/PR**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2015.
- BASSUL, José. Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.
- BRAJATO, Dânia. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)**. 2015. 221f. (Dissertação de Mestrado). Curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.
- CORDOVIL, Fabíola. Castelo de Souza. **A aventura planejada: Engenharia e urbanismo em Maringá, PR, 1947 a 1982**. 2010. 640f. Tese (Doutorado). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, 2010.
- _____.; RODRIGUES, Ana Lúcia. **Segregação socioespacial e a negligência ao patrimônio construído: legado dos projetos e práticas do poder público municipal em Maringá – PR (Brasil)**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XVI, nº 418 (41), 1º nov. 2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-41.htm>>.
- DENALDI, Rosana et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. Projeto Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>.
- FARIA, José Ricardo Vargas de. **Função social e IPTU progressivo: o avesso de avesso num desenho lógico**. Anais Encontros Nacionais da ANPUR, XV ENANPUR, Recife, v. 15, maio 2013. Disponível: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4560/4429>>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>.

- KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. *On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis*. 2015. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.
- MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.
- _____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades/ IPPUR/UFRJ, 2011.
- PORTAL UEM. Universidade Estadual de Maringá. Disponível em <<http://www.eci.uem.br/links-uteis/informacoes-sobre-a-cidade-de-maringa>>. Acesso em: 12 nov. 2016.
- PORTAL CIDADE EM FOTOS. Disponível em <<http://cidadesemfotos.blogspot.com.br/2013/01/fotos-de-maringa-pr.html>>. Acesso em: 12 nov. 2016.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Orgs.) **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SILVA, Beatriz Fleury. **A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu – Maringá - Sarandi**: novos arranjos, velha lógica. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha**: Limites e Potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. 2009. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11(2), 32-50.
- SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 283 f. Tese (Doutorado). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.
- SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 560 p.