

O IMPASSE NA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE:

EXPLORANDO O ALCANCE DO PEUC EM MARINGÁ - PR (2009-2015)¹

THE IMPASSE IN THE APPLICATION OF THE CITY STATUTE:

EXPLORING THE ACHIEVEMENT OF THE CSBU IN MARINGÁ – PR (2009-2015)

DÂNIA BRAJATO^{A, B, C, D, E, F*}

ROSANA DENALDI^{A, E, F**}

*Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, SP, Brasil

**Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Santo André, SP, Brasil

RESUMO: Este trabalho trata da aplicação do ‘Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios’ (PEUC) em Maringá (PR). Entre 2009 e 2013, o Município notificou para PEUC 705 proprietários de imóveis ociosos, com o correspondente em área a 14,5 milhões de metros quadrados. Desde 2011, Maringá aplica o IPTU progressivo no tempo. Para compreender os resultados alcançados, foram identificados, por meio de pesquisa documental e entrevistas, a lógica territorial de aplicação do PEUC, a resposta dos proprietários notificados e o comportamento 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 inclusivo nos moldes do ideário da Reforma Urbana.

PALAVRAS CHAVE: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Planejamento Urbano, Estatuto da Cidade, Função Social da Propriedade Urbana, Plano Diretor.

ABSTRACT: *This paper provides an analysis regarding the application of Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU) in Maringá, Brazil. Between 2009 and 2013, the city notified through CSBU 705 owners of vacant areas. This amounted to around 14,5 km². Maringá has enforced the progressive property and land tax (over time) since 2011. In order to understand the results achieved, we identified, through documentary research and interviews, the underlying territorial logic of the instrument, the responsiveness of property owners and the behavior of the real estate market in relation to the instrument. 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 Urban Property, Master Plan.*

Contribuição de cada autor/a: **A.** fundamentação teórico-conceitual e problematização; **B.** pesquisa de dados e análise estatística; **C.** elaboração de figuras e tabelas; **D.** fotos; **E.** elaboração e redação do texto; **F.** seleção das referências bibliográficas.

1 O desenvolvimento deste artigo teve apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Ministério da Justiça (MJ).

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n1p45>

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 no debate sobre os limites e possibilidades de implementação da agenda urbana construída a partir do projeto de Reforma Urbana e consolidada pelo marco regulatório definido 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 de 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, 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 teria potencial para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, pois sua aplicação poderia promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação de zonas e setores da cidade dotados de infraestrutura, inibindo o espraiamento da malha urbana e o seu avanço na direção de áreas ambientalmente frágeis ou rurais. Também poderia favorecer a disponibilização de imóveis para a provisão habitacional de interesse social, especialmente se combinado com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios. Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da Reforma Urbana. A obrigação compulsória estabelecida pelo Poder Público municipal aos proprietários de imóveis urbanos ociosos 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 da importância do PEUC e sucedâneos, 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 período: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO). Em 2017, somente quatro desses municípios tinham alcançado o estágio de implementação do IPTU progressivo no tempo: Maringá, São Bernardo do Campo, São Paulo e Palmas. Nesse contexto de um reduzido número de municípios que efetivamente aplicou 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 urbanís-

ticos que objetivam o cumprimento da função social da propriedade e que, portanto, impõem limites ao uso da propriedade privada. A segunda questão está relacionada à compreensão da efetividade e dos resultados desses instrumentos para organizar o ordenamento territorial – o uso e a ocupação do solo – e inibir a retenção especulativa da terra urbanizada e a não utilização de imóveis vazios, especialmente em áreas infraestruturadas e bem localizadas das cidades. A fim de explorar a questão da efetividade desses instrumentos, analisou-se a experiência colocada em prática em Maringá, no Estado do Paraná, o município que mais “avançou” na implementação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo no país².

Maringá vem aplicando o PEUC desde o ano de 2009, com a notificação de 705 proprietários de imóveis ociosos, não parcelados, não edificados ou subutilizados. O universo notificado corresponde a 14,5 milhões de metros quadrados, cerca de 10% da área urbana do município. Em 2015, pouco mais de 550 proprietários notificados 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, foram identificados, por meio de pesquisa documental e entrevistas: (i) a lógica urbanística (ou a estratégia de ordenamento territorial) que orientou a aplicação do instrumento; (ii) a resposta dos proprietários à notificação; e (iii) o comportamento dos agentes do setor imobiliário quanto à escolha das áreas para utilização, e sua relação com o PEUC.

O artigo está estruturado em três seções, além dessa introdução e da parte final dedicada à conclusão. A segunda seção traz um breve debate sobre o impasse relacionado à implementação da política urbana à luz do novo marco regulatório estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. A terceira seção é dedicada à caracterização de Maringá, com a apresentação de dados e informações relevantes à compreensão da estrutura espacial e da dinâmica e legislação urbana do município. A quarta seção trata da aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo e de seus resultados iniciais. Objetiva-se, por meio da análise da experiência em curso, revelar as especificidades, limitações e potencialidades da aplicação do PEUC, assim como identificar os efeitos concretos de sua aplicação no contexto de Maringá. De forma mais geral, busca-se ampliar o conhecimento sobre a efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

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 registraram que a origem desse projeto remonta aos anos de 1960³. Maricato (2010) destaca que a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, formulada no

² O artigo é resultado da pesquisa Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação, contratada pelo Ministério da Justiça, no âmbito do Projeto ‘Pensando o Direito’, e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e coordenada pela Profa. Rosana Denaldi, e da dissertação de mestrado de Dânia Brajato. Os dois estudos foram desenvolvidos entre os anos de 2014 e 2015, e contaram com a colaboração de dirigentes e servidores públicos do Município de Maringá.

³ Maricato (2000, 2010, 2011); Ribeiro (2003); Santo Amore (2013); Souza (2013).

‘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, p. 157). Nesse período, constituiu-se um vigoroso movimento de abrangência nacional, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, segundo Maricato (2011, p. 09), “unificou as demandas e lutas pelo Direito à Cidade ou pela justiça urbana, concomitantemente contra a ditadura e pela democratização do país”⁴. Para Souza (2013, p. 158), 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 cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados).

O processo de redemocratização iniciado em 1985 contou com a elaboração de uma nova Constituição para o país. O MNRU apresentou à Assembleia Nacional Constituinte proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, pautada pela democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia e por um modelo participativo de planejamento e gestão urbanos. Tal Emenda Popular resultou na inserção do capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal promulgada em 1988. Por meio do Art. 182, a CF definiu (i) o Plano Diretor (PD) como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cuja elaboração compete aos municípios; (ii) que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor; e, (iii) sanções sucessivas para os proprietários de imóveis urbanos ociosos: a aplicação do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção. A regulamentação do capítulo constitucional deu-se apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), que consolidou parte das propostas do MNRU e forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana: previu um conjunto de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, trazendo 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 essa exigência legal resultou no aumento do número de (novos) Planos Diretores no país. Entretanto, pesquisa produzida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos⁵

4 O MNRU era formado, inicialmente, por setores progressistas da igreja católica, por setores não governamentais, além de lideranças e técnicos de assessoria dos movimentos sociais urbanos (Maricato, 2000).

revelou que a maioria dos municípios com novo Plano Diretor aprovado após a edição do EC, até 2009, ainda não estava aplicando os instrumentos que fazem cumprir a função social da propriedade, ou por não terem sido incorporados ao plano, ou por não serem autoaplicáveis, isto é, sua aplicação depende de legislação complementar ainda não elaborada ou aprovada em âmbito local. Diante desse cenário, em grande parte dos municípios, a regulamentação e a implementação de instrumentos para gestão da valorização da terra não se tornaram efetivas. Vale lembrar que a aplicação do novo marco regulatório pressupõe a construção e manutenção de pactos socioterritoriais na esfera local, o que não constitui tarefa fácil. Trata-se da dificuldade do Estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira.

Cabe ressaltar que a produção e a aplicação de uma nova geração de Planos Diretores, para atender a obrigatoriedade imposta pelo EC, teriam um ambiente favorável para seu desenvolvimento. A partir de 2003, a melhora no quadro macroeconômico do país durante os anos do governo Lula e a implementação de políticas sociais pelo governo federal possibilitaram um aumento nos programas de transferência de rendas distributivas e de acesso à habitação e infraestrutura urbana para as camadas de baixa renda (MARICATO, 2011; SANTO AMORE, 2013; KLINK; DENALDI, 2015). Também houve avanços 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 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 (KLINK; DENALDI, 2015). 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 à 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 definidos 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 à moradia. Em outras palavras, não basta regulamentar e aplicar os instrumentos, é importante observar a atuação do Estado: em qual contexto e de que forma os instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, nos moldes do ideário da Reforma Urbana, estão sendo aplicados?

MARINGÁ: DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO

O Município de Maringá localiza-se no norte do Estado do Paraná, na Região Sul do país, e possui aproximadamente 357 mil habitantes, sendo 95% do total em área urbana (IBGE, 2010). Maringá foi planejada como uma cidade nova pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), que implantou um conjunto de cidades para viabilizar estratégia de ocupação da região norte do Paraná⁶. Nesse contexto, em 1947, surgiu Maringá, idealizada por meio de um plano urbano moderno, traçado por Jorge de Macedo Vieira (CORDOVIL, 2010). Destacam-se como principais características do plano urbanístico inicial a sua adequação à topografia do sítio natural e o zoneamento rigoroso proposto. 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 (SILVA, 2015). 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. 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 boa qualidade ambiental e urbana à cidade. Portanto, 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 país⁷. Esse crescimento 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) formação de um polo universitário local; e (iv) marketing “agressivo” para atração de investimentos e população para Maringá, fundamentado,

6 Também 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.

7 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.

principalmente, na sua boa qualidade ambiental e urbana. O crescimento demográfico contínuo, associado ao aquecimento do setor imobiliário brasileiro entre os anos de 2007 e 2013, alimentou um forte dinamismo do mercado local, que pode ser confirmado pelos números relacionados à 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 ao perímetro urbano. 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. Em contraste com a forte dinâmica do mercado imobiliário local, o perímetro urbano de Maringá abriga chácaras e sítios que apresentam atividade agrícola regular – às vezes familiar, 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. Outro aspecto relevante diz respeito à moradia da população de baixa renda que trabalha na cidade: em sua maioria, sem acesso à cidade formal, as famílias deslocam-se para os municípios vizinhos de Sarandi e Paiçandu, onde o padrão urbanístico é menos restritivo e o valor da terra é mais acessível. O processo de direcionamento das camadas de menor renda para os municípios do entorno, característico da formação e expansão desse aglomerado urbano, tem resultado em segregação socioespacial e possibilitado que Maringá se consolide na região como um município com inexpressiva produção informal de moradia, ou seja, sem favelas ou ocupações irregulares⁸. Essa condição tem alimentado o “marketing” de atração de investidores e novos moradores para a cidade. Sobre projetos estratégicos relacionados ao desenvolvimento urbano, cabe registrar que o poder público vem implantando, desde 2015, novo parque industrial denominado “Cidade Industrial”, em área de cerca de 2,5 milhões de metros quadrados, que poderá abrigar também outros usos, dentre os quais o residencial multifamiliar: “trata-se de um ‘novo bairro’ na área rural”, em região próxima ao aeroporto da cidade (SILVA, 2015). Ainda, o município previa a implantação de um parque ambiental nas proximidades do novo parque industrial, além de polo aeronáutico nos lotes lindeiros ao aeroporto, todos na região sul da cidade, que também deverá receber uma unidade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Com os novos empreendimentos públicos e a previsão de implantação do Contorno Sul Metropolitano⁹, a região sul do município tem se configurado em um novo vetor de expansão da cidade, tanto na área urbana como na área rural. O maior estoque de glebas urbanizáveis no perímetro urbano está localizado nas porções sudoeste e sul do município, que se encontram separadas da malha urbana consolidada pela presença de rodovias que cortam Maringá.

Quanto à política urbana, 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 (EC). O novo Plano, Lei Complementar nº 632, aprovado em 06 de outubro de 2006, definiu os princípios da função social da propriedade urbana e da gestão democrática da

⁸ Maringá e 25 municípios de seu entorno, apesar de legalmente instituídos como Região Metropolitana de Maringá, não se constituem de fato como tal. Trata-se, na realidade, de um aglomerado urbano, com população total de pouco mais de 700 mil habitantes, no qual se verificam diferentes níveis de integração entre a cidade polo Maringá e os municípios do entorno.

⁹ 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).

10 Apesar de previsão no Plano Diretor, o município não demarcou nenhum perímetro como ZEIS, e remeteu a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social à aprovação de legislação específica.

11 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.

12 Ver Denaldi et al. (2015) e Brajato (2015).

13 Macrozoneamento vigente disponível em: http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/geo/mapas/lc_940_2013_macrozoneamento_anexo.pdf. Acesso em 16 dez. 2018.

14 Criação da Área Industrial 3, para implantação de novos parques industriais nas Macrozonas Urbana ou Rural; criação das Zonas Especiais de Loteamentos Fechados na Macrozona Rural; e permissão de parcelamento do solo para fins urbanos, em terrenos situados na área rural, lindeiros ao perímetro urbano.

cidade, incorporou instrumentos de política urbana regulamentados pelo EC, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁰, 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 definiu um novo macrozoneamento para o município: o perímetro urbano foi subdividido em cinco Macrozonas – de Consolidação, de Qualificação, Industrial, de Proteção Ambiental e de Contenção – e 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 município¹¹. Em consonância com os objetivos propostos a partir do novo macrozoneamento, o Plano Diretor estabeleceu como áreas sujeitas ao PEUC e sucedâneos as Macrozonas Urbanas de Consolidação, de Qualificação e Industrial, restrita à Área Industrial I. Ressalta-se que não há disposições no Plano Diretor sobre aplicação do PEUC nas ZEIS: diferentemente de outros municípios que experimentaram a aplicação do instrumento, observa-se que, no caso de Maringá, o PEUC não foi previsto para favorecer a disponibilização de áreas para produção de Habitação de Interesse Social (HIS)¹².

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)¹³. Os novos objetivos estabelecidos para essa porção do território, inicialmente destinada à contenção da expansão urbana, passaram a consistir, 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. A alteração promovida no macrozoneamento respondeu à crescente demanda por terras urbanizáveis durante o período de aquecimento do setor imobiliário. 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). 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 terra sem a necessidade de ampliar o perímetro urbano. 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 MUOI, o que reforça a intenção do município em direcionar e expandir a ocupação urbana para essa porção do território. Cabe destacar que, se por um lado, houve intenção de que a ocupação dos vazios urbanos existentes, centrais ou periféricos, era prioritária para a manutenção da cidade “compacta”, por outro lado, a revisão do Plano, em sentido contrário, introduziu três novos dispositivos voltados à ocupação da área rural para fins urbanos¹⁴. Essas alterações têm poten-

cial para incentivar a expansão da cidade naquela direção, além de promover a dispersão urbana. 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 as novas possibilidades de 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.

Ainda em relação à legislação urbanística vigente, cabe registrar que os padrões restritivos previstos desde a fundação da cidade, que incentivaram a ocupação horizontal de baixa densidade na direção de áreas periféricas, não foram alterados, mesmo após a elaboração do Plano Diretor à luz do EC. A legislação complementar ao Plano, aprovada apenas entre 2010 e 2011, ampliou as exigências para o parcelamento e ocupação do solo, tornando-se ainda mais restritiva: alterou a fração mínima para o uso bifamiliar¹⁵, que passou de 150m² para 200m²; definiu novos parâmetros para o lote-padrão residencial, que aumentou de 300m² para 400m²¹⁶; e reduziu as modalidades de ocupação do solo, suprimindo as categorias 'vilas' e 'conjuntos residenciais'. 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), com coeficiente de aproveitamento (CA) alcançando índices entre '2,5' e '6'. Ressalta-se que o zoneamento do tipo 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 (ERs) e mediante pagamento de OODC.

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.

Vale lembrar, contudo, que a revisão do Plano Diretor ocorrida em 2010 estendeu a incidência do PEUC e sucedâneos 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

¹⁵ Ocupação com duas habitações unifamiliares no lote. Na legislação vigente, o uso bifamiliar é permitido apenas em lotes com área igual ou maior que 400m².

¹⁶ Manteve-se dispositivo que permite a utilização de lotes com área inferior à do lote-padrão residencial até o mínimo de 300m², desde que o parcelador doe para o Fundo Municipal de Habitação (FMH) 3% da área líquida dos lotes nessa condição previstos no empreendimento. Contudo, sua associação com outros parâmetros, especialmente a fração mínima para o uso bifamiliar, desestimula a oferta de lotes dessa dimensão.

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 edificadas – terrenos ou glebas com área igual ou superior a dois mil metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento igual a zero; (ii) subutilizadas – 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 utilizadas – 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. Na sequência, serão apresentados os resultados alcançados (ou os efeitos iniciais) da experiência em curso em Maringá, até dezembro de 2015.

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 não parcelados, não edificadas ou subutilizadas¹⁷. O conjunto notificado soma 14,5 milhões de quadrados e corresponde a cerca de 10% de toda a área urbana do município (Figuras 1a e 1b).

17 Apesar da previsão no Plano Diretor, Maringá não notificou imóveis ociosos na condição de 'não utilizados', isto é, imóveis desocupados há mais de dois anos.

Figuras 1a e 1b: Imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa (à esquerda) e 2ª etapa (à direita)



Fonte: Brajato (2015)

Na primeira etapa 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 2a e 2b). O conjunto notificado somou aproximadamente 4,2 milhões de metros quadrados. Segundo depoimento do Secretário de Planejamento que conduziu essa etapa, priorizou-se o

universo de 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 glebas e lotes para o uso residencial (BRAJATO, 2015). Observa-se a existência de uma estratégia territorial que orientou a aplicação do PEUC, na direção de seus objetivos.

Figuras 2a e 2b: 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 a 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/ou no tempo, em função do tamanho dos imóveis, mas principalmente, em relação à sua localização. 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 3a e 3b).

Figuras 3a e 3b: Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI, próximos à malha urbana



Fonte: Brajato (2015)

Entretanto, há grande percentual de lotes notificados que estão separados da malha urbana por rodovia estadual e pela zona industrial da cidade. Esses lotes estão localizados em área sem infraestrutura urbana em toda sua extensão, e, em sua grande maioria, destinada ao uso agrícola (Figuras 4a e 4b).

Figuras 4a e 4b: Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI, separados da malha urbana consolidada



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. Ainda, 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 municipal para aquisição de lotes.

Observa-se que, na segunda etapa, o PEUC perdeu 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 se sobrepôs à lógica urbanística, uma vez que a aplicação do PEUC foi conduzida por um objetivo essencialmente arrecadatório. Ressalta-se que um forte indício da ausência de uma estratégia territorial vinculada à aplicação do instrumento é o fato de que a Secretaria de Fazenda e Gestão, responsável por essa etapa de aplicação, 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. Essa ação contraditória pode ser evidenciada, principalmente, pela notificação expressiva de imóveis na Macrozona Industrial, concomitantemente à implantação de novo parque industrial público na área rural.

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 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 processos¹⁸. 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 administrativas¹⁹); 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.

18 Sistema que contém a relação de todos os processos administrativos protocolados para cada imóvel cadastrado. Conta também com resumo e registro de todas as tramitações ocorridas, desde a data de abertura até o arquivamento, no caso de processos encerrados.

19 Pedido de cancelamento ou recurso à notificação para PEUC, apresentado na esfera administrativa local, como forma de contestação, por parte dos proprietários notificados, à obrigação imposta pelo município.

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
				total (A+B+C+D)	impugnação administrativa (A)	certidão / diretrizes (B)	projeto (C)	obra (D)	
1ª Etapa	2009	105	11	79	20	32	27	-	15
		100%	10%	75%	19%	30%	26%	0%	14%
2ª Etapa	2012	581	315	225	85	42	75	23	41
		100%	54%	39%	15%	7%	13%	4%	7%
	2013	19	8	11	5	3	2	1	-
		100%	42%	58%	26%	16%	11%	5%	-
TOTAL		705	334	315	110	77	104	24	56
		100%	47%	45%	16%	11%	15%	3%	8%

Nota 1: processos administrativos não relacionados à aplicação do PEUC

Fonte: Brajato (2015)

Identifica-se, com base nos registros da Tabela 1, número expressivo de proprietários notificados “sem ação” (334 imóveis, 47% 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, 16% do total). Em relação aos proprietários com ação no sentido de dar uso aos imóveis (205 imóveis, 29% do total notificado), destaca-se o número de proprietários que apresentou projeto no período

pós-notificação: 104 proprietários, 15% do total notificado e pouco mais de 50% do 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.

Os dados da Tabela 2 revelam 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 ou desmembramentos. Do universo total de projetos apresentados, apenas três foram aprovados, sendo que somente dois parcelamentos obtiveram alvará para implantação de loteamentos.

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

ETAPA / ANO		IMÓVEIS NOTIFICADOS		ESTÁGIO DO LICENCIAMENTO DE PROJETOS DE PARCELAMENTO DO SOLO	
		total	com aprovação de parcelamento do solo	diretrizes ¹ (1ª etapa)	aprovado ² (2ª etapa)
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.

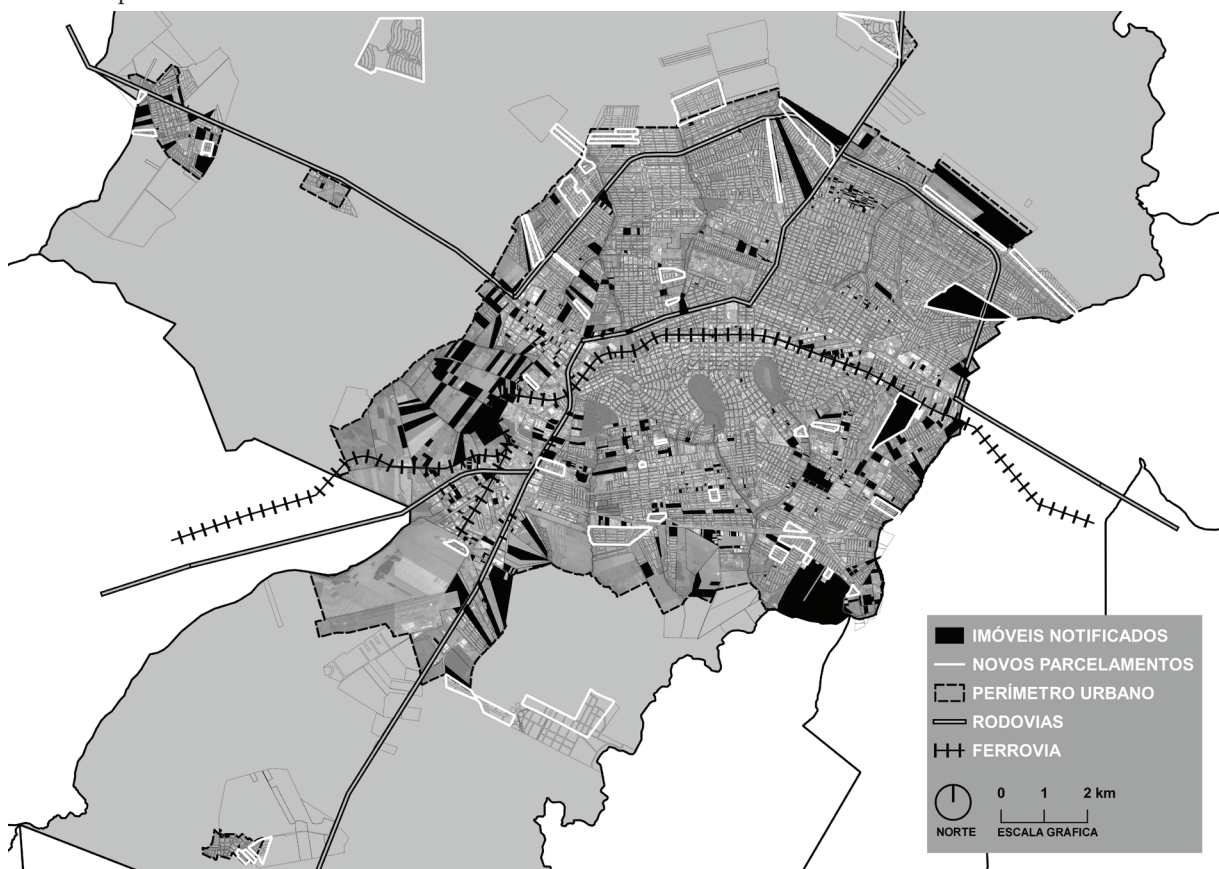
Fonte: Brajato (2015)

É importante destacar que foram identificadas situações de exclusão de imóveis do PEUC mediante a apresentação, pelos proprietários notificados, de certidões de viabilidade emitidas pelo município em licenciamentos iniciados, mas que não tiveram prosseguimento (BRAJATO, 2015). Esse procedimento, somado à falta de 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 às exigências legais, servindo para que os proprietários não sejam sancionados com as alíquotas de progressividade sobre o IPTU. Os reduzidos resultados decorrentes da aplicação do PEUC implicaram na inclusão de uma grande quantidade 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 no tempo ‘não tão altas’, definidas pelo município, tem contribuído para a “não reação”, ou seja, pela ausência de ação de parte dos proprietários notificados, especialmente no período de forte aquecimento do mercado imobiliário local e alta valorização dos imóveis.

O COMPORTAMENTO DOS AGENTES DO SETOR IMOBILIÁRIO

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 (Figura 5).

Figura 5: Parcelamentos implantados após 2009 e imóveis notificados para PEUC na 1ª e 2ª etapas



Fonte: Brajato (2015)

Segundo dados da SEPLAN, de um conjunto 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 projetos correspondiam a imóveis notificados, que, juntos, somavam pouco mais de 5,8 milhões de metros quadrados. Nesses casos, há coincidência entre os imóveis notificados e os perímetros de novos parcelamentos. Contudo, o restante do conjunto – 168 projetos, com área total de cerca de 21 milhões de metros quadrados, corresponde a imóveis que não foram notificados. 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 parcelamentos 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.

A localização dos novos parcelamentos implantados após 2009 (Figura 5) evidencia que esses empreendimentos apresentaram 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 poucos setores da cidade, além da baixa diversidade de tipologias de ocupação, podem desestimular e até inviabilizar a execução de empreendimentos nos imóveis notificados 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 localizados em áreas mais centrais ou infraestruturadas da cidade – 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 de 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 até 2016 priorizou a viabilização de projetos estratégicos, revelando-se pouco comprometida com a agenda da Reforma Urbana. Até 2015, 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. 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 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 entre os anos de 2009 e 2015 favoreceu de forma limitada a ocupação dos vazios urbanos e não contribuiu para democratizar o acesso à terra urbanizada. Conclui-se que os limitados resultados alcançados relacionam-se com a aplicação do PEUC dissociada de uma estratégia geral de planejamento urbano inclusivo, nos moldes do ideário da Reforma Urbana. Vale ressaltar que, mesmo partindo de uma leitura do território 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

- BRAJATO, D. *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)*. (Dissertação de Mestrado). Santo André, Universidade Federal do ABC, 2015.
- CORDOVIL, F. C. de S. *A aventura planejada: engenharia e urbanismo em Maringá, PR, 1947 a 1982*. Tese de doutorado. São Carlos, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.
- DENALDI, R. et al. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.
- FARIA, J. R. V. de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15, 2013, Recife. *Anais do XV Encontro Nacional da Anpur*. Recife: ANPUR, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo demográfico 2010*.

Dânia Brajato é arquiteta e urbanista, doutoranda em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR), Universidade Federal do ABC (UFABC).
Email: dania.brajato@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0230-879X>

Rosana Denaldi é arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo (Universidade de São Paulo - USP), e professora adjunta do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS), Universidade Federal do ABC (UFABC).

Email: denaldi.rosana@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6463-4457>

Artigo recebido em 07 de fevereiro de 2018 e aprovado para publicação em 16 de dezembro de 2018.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY).

- KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 15, p. 402-417, jun. 2015.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. 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: Vozes, 2011.
- OLIVEIRA, F.; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SILVA, B. F. *A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu – Maringá - Sarandi: novos arranjos, velha lógica*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.
- RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. In RIBEIRO, L. C. Q., CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.
- ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: Limites e Potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.
- SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.
- SANTOS JUNIOR, O. A. de; 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.
- SAULE JÚNIOR, N. *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.
- SOUZA, M. L. de S. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.