RA´E GA 28 (2013), p.106-133
Curitiba, Departamento de Geografia – UFPR
www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

AGENTES E EFEITOS DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM PONTA GROSSA – PR

Agents and effects of real estate speculation in Ponta Grossa-PR

Ana Carolina Rodrigues de Oliveira[1]

Resumo
Este artigo pretende identificar os agentes e expor os efeitos do processo de especulação imobiliária na cidade de Ponta Grossa/PR. Para tanto, foi analisada a evolução do seu espaço urbano, sua estrutura de zoneamento, as transformações produzidas nas densidades horizontais e verticais em diferentes momentos e a aplicação e eficácia dos instrumentos do Estatuto da Cidade para coibir a especulação imobiliária no atual Plano Diretor. Os Planos Diretores do passado estimularam a formação de uma cidade dispersa e rarefeita, e o atual, apesar de incorporar as novas ferramentas de combate à especulação trazidas pelo Estatuto da Cidade, ainda não logrou atingir os resultados que se esperava com os avanços da política urbana.
Palavras-chave: Especulação Imobiliária; Plano Diretor; Ponta Grossa/PR.

Abstract
This article aims to identify the agents and expose the effects of speculation process in the city of Ponta Grossa/PR. To this end, we analyzed the evolution of its urban space, the structure of zoning, the transformations produced in horizontal and vertical densities at different times and the application and effectiveness of the instruments of the “Estatuto da Cidade” to curb speculation in the current Master Plan. The Master Plans of the past have stimulated the formation of a city scattered and sparse, and the current, while incorporating new tools to combat speculation brought by the the “Estatuto da Cidade”, yet failed to achieve the results expected with the progress of urban policy.
Keywords: Real Estate Speculation; Master Plan; Ponta Grossa/PR.

[1] Bacharel em Geografia (UEPG) e Mestre em Gestão do Território (UEPG). Atualmente docente da Faculdade de Ciências Sociais e Agrárias de Itapeva - FAIT (São Paulo). anacr_oliveira@hotmail.com

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

INTRODUÇÃO

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

É necessário dar um destaque para a atuação diferencial do poder público através da legislação urbanística. Procurou-se investigar como essa forma de atuação, cada vez mais em simbiose com o mercado, contribui com a especulação imobiliária, tendo em vista que o poder público não é neutro na organização do espaço urbano. A tendência geral é que suas ações estejam voltadas à reprodução das condições de desigualdade vigentes.

A partir de uma exploração histórica foi possível analisar a evolução da forma permissiva de uso do solo em Ponta Grossa, e entender como e aonde ela se mostra mais ativa. Em trabalho de campo identificou-se diversos lotes ociosos na região central, o que abriu espaço para outras reflexões, como o abandono e degradação dessa região, e os efeitos da retenção especulativa na forma de expansão urbana, espraiada e rarefeita.

Também foi realizada uma análise das ferramentas utilizadas no planejamento urbano de Ponta Grossa, e de que forma elas têm sido utilizados pelo poder público ao longo dos anos para ordenar o espaço urbano, considerando que influenciam fortemente na forma de uso e ocupação do espaço e na promoção ou combate da especulação imobiliária.

Nesse momento, avaliou-se a estrutura de zoneamento de Ponta Grossa prevista em diferentes momentos. Logo após, foram confrontados os índices urbanísticos previstos para cada zona e quais são as transformações nas densidades horizontais e verticais resultantes desse conjunto de normas edilícias.

Procurou-se visualizar como o atual Plano Diretor da cidade inseriu e implementou, por meio de leis ou decretos específicos, as novas ferramentas

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

de indução do desenvolvimento urbano trazidas pelo novo arcabouço jurídico do Estatuto da Cidade. Foi dada ênfase para os instrumentos que funcionam como inibidores do processo de especulação imobiliária, expondo, ao mesmo tempo, como tem sido a evolução no processo de aplicação desse conjunto de instrumentos em Ponta Grossa.

AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO

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

A história da apropriação do espaço tem como marco fundamental a Lei de Terras de 1850, que aboliu, definitivamente, o regime de sesmaria, no qual a condição necessária para a dominação da terra estava ligada a sua efetiva ocupação. A partir da promulgação dessa lei, a única forma legal de acesso a terra era sua compra devidamente registrada, implicando na absolutização da propriedade – desvinculada da condição de efetiva utilização – e na sua monetarização, ou seja, a terra passou a adquirir o status de mercadoria. A consequência disso foi que as regras do jogo de acesso a terra mudaram, assim como a legalidade urbana (ROLNIK, 1997).

Como os grupos sociais possuem diferentes capacidades de obter uma moradia, o meio urbano consequentemente possui uma configuração socioespacial desigual. A localização diferenciada e fragmentada das classes, se expressa – e retroalimenta – no fenômeno da segregação residencial. Corrêa (1989) afirma que esse desequilíbrio estrutural se dá pelo caráter especial da habitação enquanto mercadoria. Ela se submete à dinâmica de um

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

mercado imobiliário restrito, elitista e altamente especulativo, que não atende a toda demanda. Aliada a essa conjuntura, tem-se o fato de que o Estado teve um declínio no seu papel de provedor nas últimas décadas do século XX com a introdução de políticas neoliberais.

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

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

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

Dar-se-á um enfoque especial aos agentes que integram o mercado imobiliário por ter um papel determinante no processo de especulação fundiária, sendo de substancial importância no presente estudo. As estratégias dos profissionais que o compõem serão a seguir aprofundadas.

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

A atuação dos proprietários de terras se dá no sentido de obterem a maior renda de suas propriedades. O que lhes interessa é o valor de troca que a terra possui, e não o seu valor de uso (CORRÊA, 1989). Eles dispõem de muitas formas de extrair uma renda da terra, seja através de investimentos ou não. Uma forma típica - e com garantias de futura lucratividade - de potencializar o valor de uma propriedade é pela simples ociosidade do terreno. A valorização da região decorrente de investimentos públicos (infraestrutura básica, equipamentos coletivos) ou privados (casas, principalmente de maior status, habitações verticais, determinados tipos de serviços e comércio) é embolsada por proprietários de terrenos nessas proximidades que não destinaram qualquer utilização efetiva aos seus lotes. Assim se constitui o processo de especular com a terra, ou seja, aguardar o incremento no valor de troca do terreno por meio de melhorias advindas da coletividade, sendo que, posteriormente, a apropriação desse lucro será de forma privada.

Portanto, o solo enquanto mercadoria tem esse cunho especial, não sendo necessário qualquer investimento ou manutenção para manter o seu potencial de uso e troca (HARVEY, 1980). Essa conjuntura também se desenvolve nas áreas descritas por Souza (2005, p. 27) como “franja rural urbana”. Outros autores também elucidam esse fenômeno de conversão de terra rural em urbana. Gottdiener (1997, p. 246), ao analisar o desenvolvimento residencial suburbano, apontou que essa categoria de especuladores, primeiro grupo a penetrar na área rural, “constituem a vanguarda da expansão metropolitana não planificada”. Corrêa (2011) também fala que a esterilização das terras agricultáveis à espera de valorização para futuros loteamentos é uma prática recorrente desses agentes.

Entretanto, é em outra obra que Corrêa (1989) dá mais ênfase ao estudo dos agentes sociais, caracterizando-os melhor. Em relação aos proprietários fundiários, coloca que estão particularmente interessados na expansão da cidade e a consequente conversão de terra rural em terra urbana, pois esta é mais rentável que aquela. E isso decorre de diferentes modos de se ocupar a periferia urbana: seja através da demanda por habitações populares (conjuntos habitacionais), seja por habitações de status (condomínios fechados). Portanto,

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

a emergência da classe média brasileira, a procura cada vez maior por áreas isoladas e exclusivas pela classe alta, e a ideologia da casa própria, são fatores que garantem uma demanda constante por terras urbanas periféricas, estimulando a especulação com as mesmas.

Os proprietários fundiários igualmente visam à retenção de terras dentro do espaço urbano, pois, a escassez na oferta, acarreta o aumento do preço de terrenos. No âmbito dessa discussão, Villaça (1986) infere que o capitalismo se sustenta através da escassez, sendo ela um mecanismo essencial para fixar preços e para haver concorrência. Portanto, para a sobrevivência do sistema, é necessário se criar permanentemente a escassez. O capital imobiliário, dessa maneira, é tido como um "falso capital", e a origem de sua valorização é a monopolização do acesso a esse bem (SINGER, 1982). Logo, pode-se concordar com Castells (1983, p. 229) quando ele afirma que "a importância da especulação imobiliária provém, essencialmente, da penúria das moradias que ela contribui para reforçar".

Os próximos agentes que serão analisados são os promotores imobiliários, parcela de extrema importância no processo de produção do espaço urbano, visto que integram o mercado imobiliário, o qual é repleto de interesses no crescimento das cidades.

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

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

humanas [...] pelas forças cegas de um sistema envolvente de mercado" (HARVEY, 1980, p. 163).

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

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

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

Villaça (1998) em muitos momentos discute as práticas de reprodução adotadas pela classe dominante. Ele nos mostra que o fator resultante desse choque de forças é a capacidade da burguesia de pairar, por muitas vezes,

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

acima do Estado, e respectivamente, da legislação urbanística, uma vez que elas controlam o mercado imobiliário. Desse modo, ela se beneficia da ineficácia das leis urbanísticas, dominando, assim, a ocupação do solo.

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

O Estado é outro importante agente que atua na produção e organização do espaço. Sua funcionalidade segue a dinâmica da sociedade e sua política de ação tem importantes reflexos no uso do solo. Constantemente é chamado a arbitrar o uso e a ocupação do solo urbano entre os diferentes interesses. Para isso, ele criou um arcabouço jurídico, logo, o Estado é um agente privilegiado na produção do espaço, podendo exercer diversas funções.

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

Ao se destinar de maneira desigual os investimentos públicos no espaço urbano – concernentes a serviços como infraestrutura de saneamento,

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

pavimentação, equipamentos sociais, dentre outros melhoramentos - o poder público serve ao processo de especulação imobiliária, pois as medidas tomadas pelo Estado refletem diretamente no valor do solo. Por conseguinte, há a elevação da renda daqueles que já contam com privilegiada situação financeira, reforçando o *status quo*.

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

A população, então excluída das políticas públicas e sem acesso ao mercado de moradia e à cidade servida de infraestrutura e serviços, procura modos de inserção no meio urbano. A alternativa que lhe resta é a ocupação das piores áreas do espaço urbano, sejam elas públicas ou particulares: áreas insalubres, ambientalmente frágeis, impróprias para urbanização, como mangues, beira de rios e córregos, várzeas, encostas íngremes. Elas não interessam ao setor imobiliário, pois sua ocupação é proibida por lei.

O produto das invasões são as favelas - concretização no espaço da estratégia de sobrevivência e de luta pelo direito à cidade dos grupos sociais excluídos. É por meio delas e das periferias ilegais, isoladas e invisíveis que esse grupo desempenha seu papel de agente modelador do espaço (CORRÊA, 1989). As favelas, em Ponta Grossa, estão localizadas principalmente nos fundos de vale próximos à área central. Isso se dá em razão das singularidades do seu relevo e da marcante drenagem radial. Os arroios, que nascem da região central em direção às periferias, propiciam invasões em áreas bem próximas ao centro da cidade, e pela acentuada diferença de altitude entre a região central e esses assentamentos ilegais, elas passam despercebidas, pois estão ocultadas pela topografia acidentada.

A forma que o Estado adotou para atender à demanda social foi destinar a esses grupos conjuntos habitacionais justamente nos espaços desarticulados do restante da cidade: as periferias subequipadas, fortalecendo o processo de

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

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

EXPANSÃO URBANA E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

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

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

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

loteamentos, entretanto não previa penalizar os loteadores que não cumprissem suas determinações (DE PAULA, 1993).

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

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

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

Com a Figura 1 veem-se os resultados, agora espacializados, das legislações no aumento do perímetro urbano de Ponta Grossa. Dessa maneira, pode-se compreender no que culminou a criação de loteamentos periféricos à margem de qualquer disciplina e afastados do espaço urbano contínuo.

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

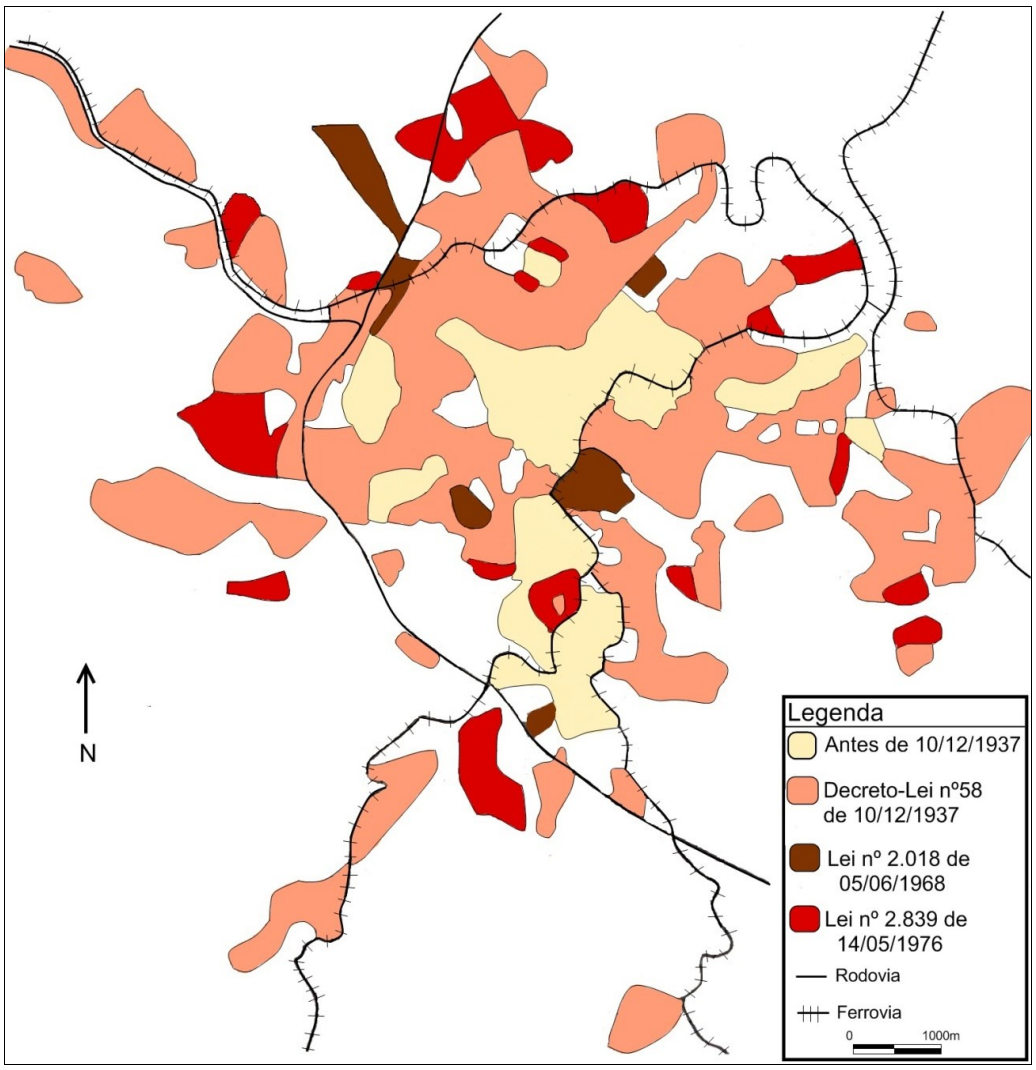

Figura 1 - Distribuição dos loteamentos no espaço urbano de Ponta Grossa, segundo a legislação vigente quando foram aprovados
Fonte: DE PAULA, 1993.

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

O exame da inócua e omissa legislação urbanística ao longo do século XX produziu efeitos nefastos no tecido urbano, o que contribuiu com a

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

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

Os especuladores imobiliários se beneficiam atualmente de um cenário em que a prioridade da sociedade não é mais a região central, pois ela já está estigmatizada. Com as transformações advindas pelo processo capitalista de crescimento urbano na segunda metade do século XX, o deslocamento das classes de alta renda, o enfraquecimento do papel do Estado na proteção do patrimônio histórico-arquitetônico e sua redenção ao capital imobiliário – priorizando-se os investimentos às áreas onde a burguesia agora reside - a deterioração se estabelece no centro da cidade.

Além da decadência física de muitas das edificações do centro, a falta de vitalidade dessa área se reflete igualmente na expressiva quantia de vazios urbanos, terrenos não utilizados, ou, subutilizados. Muitos terrenos estão sendo destinados apenas a fins publicitários, ou, até mesmo, encontram-se sem a mínima utilização. Para isso contribui também o fato de que as medidas legais que poderiam induzir à ocupação efetiva desses terrenos não estão regulamentadas em Ponta Grossa, como se verá adiante. Então, quanto mais a cidade se expande e a classe alta se afasta do centro em direção a áreas mais dinâmicas, menor será a atenção a essa região, alimentando um ciclo de especulação fundiária.

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

ANALISANDO O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO EM PONTA GROSSA

Com a intenção de compreender a estrutura urbana a partir das regulações legais criadas pelo poder municipal, primeiramente foram feitas comparações das duas últimas leis de zoneamento - que derivam de planos diretores – produzindo como ferramenta de análise croquis que ilustram os diferentes usos previstos em cada momento. A Lei de Zoneamento de 1992 deriva do Plano Diretor do respectivo ano (PONTA GROSSA, 1992a) e o projeto de Lei de Zoneamento nº 262/2011[2] deriva do Plano Diretor de 2006 (PONTA GROSSA, 2006). A intenção é extrair desses planos diretores e zoneamentos, quais foram as transformações previstas para o espaço urbano e a que o poder público visava ao criar, mudar ou manter o uso das zonas.

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

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

Os eixos comerciais seriam acompanhados por zonas residenciais de maior densidade (ZR 4), induzindo a construção de edificações verticalizadas e oferecendo disponibilidade de infraestrutura e diversidade de usos. Previam-se, ainda, zonas residenciais de densidade média de ocupação e com diversidade de usos (ZR 3). Estas se destinariam aos conjuntos habitacionais, abrigando a

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

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

parcela da população que não teria condições de arcar com imóveis bem localizados. A ZR 2 se caracteriza como de baixa densidade e pouca diversidade de usos, constituindo-se na maior parte da malha urbana. Destaque seria dado para a ZR 1, notadamente segregada (porém com ótima localização) e de pequena dimensão. Essa zona de baixa densidade de ocupação seria destinada exclusivamente às residências unifamiliares destinadas à classe alta.

O zoneamento de 2011 (Figura 3) se revela mais como uma atualização do de 1992, permanecendo a estrutura da cidade em setores diferenciados por determinados usos urbanos. Desta forma, não podem ser observadas grandes mudanças em termos de uso do solo. O escopo continuou sendo a estruturação em polos e eixos de comércio e serviços. Embora as Zonas Polo tenham se extinguido, sua estrutura em forma de núcleo permanece e são agora denominadas de Zonas Comercial. Os usos das antigas ZPolos são praticamente semelhantes aos da atual ZCom, assim como os índices urbanísticos, evidenciando que só houve uma mudança de denominação, não de objetivos.

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

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

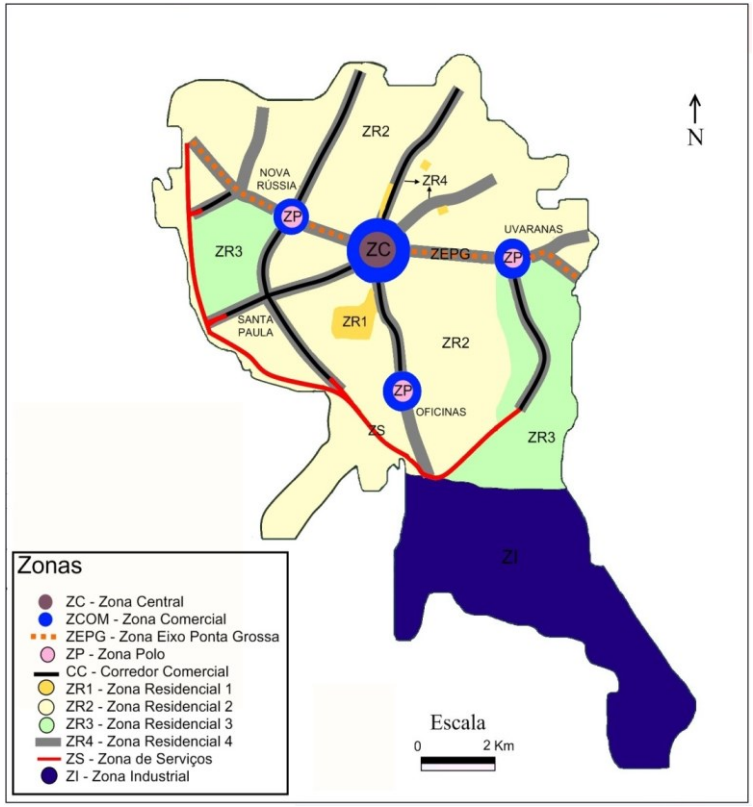

Figura 2 - Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 1992
Fonte: PONTA GROSSA, 1992b
Nota: Para simplificar a representação foi excluída a Zona Verde Especial e as Zonas de Serviços 1 e 2 foram representadas conjuntamente.

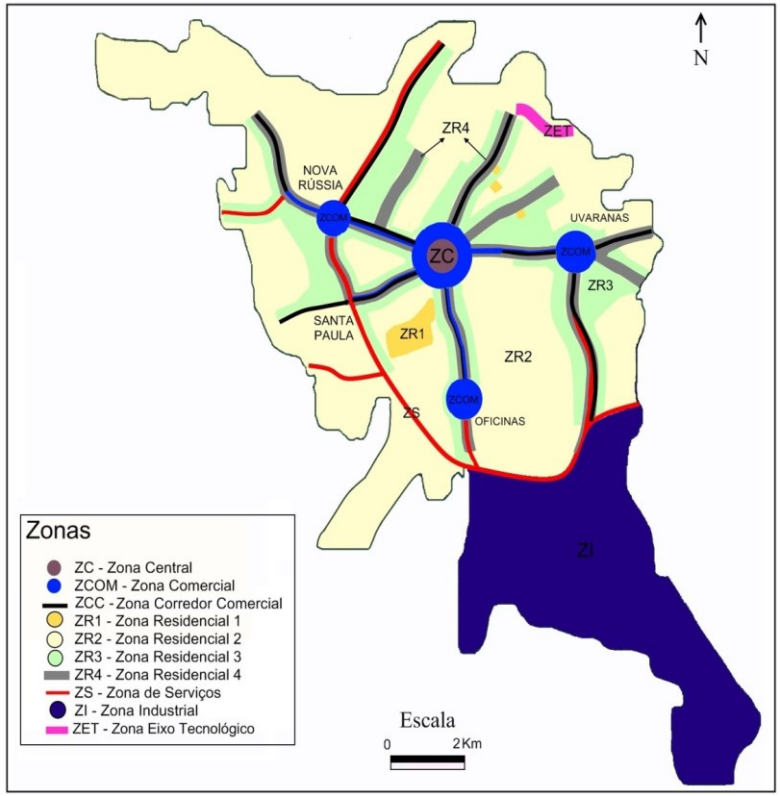

Figura 3 - Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 2011
Fonte: Projeto de Lei nº 262/2011.
Nota: Foi excluída da ilustração a Zona Verde Especial e em 2011 consta no Projeto de Lei somente uma ZS.

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

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

Apesar dos progressos nos debates sustentabilidade e sobre gestão ambiental urbana, em âmbito nacional e internacional, Ponta Grossa não logrou avanços na problematização das questões relacionadas às áreas de proteção ambiental. Embora as Figuras 2 e 3 referentes às leis de zoneamento não ilustrem a localização das zonas verdes, pelo Projeto de Lei nº 262/2011, não são previstos mecanismos inovadores como áreas de conservação e recuperação ambiental, áreas de proteção ambiental integral, ou áreas que visem à conservação da paisagem urbana ambiental.

Verificou-se, portanto, que não houve grandes transformações no período analisado em termos de planejamento do uso do solo em Ponta Grossa, em se tratando de uma perspectiva de mudança social em longo prazo, evidenciando seu perfil estritamente físico-territorial. Exemplos que corroboram essa afirmação foi a não previsão de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e zonas de Ocupação Preferencial, as quais poderiam ser adotadas como forma de induzir a ocupação de terrenos vazios.

Convém ressaltar que teria sido extremamente benéfica a consulta a outros projetos de zoneamento aplicados em outras municipalidades, com o fim de absorver novas experiências e estratégias fundamentadas em inovadoras concepções sobre a forma de planejar. O que houve, de fato, foi uma contribuição à reprodução da estrutura urbana vigente, fragmentada socialmente, com novos espaços aptos para reprodução do capital. As zonas valorizadas foram reforçadas, colaborando com as possibilidades e investimentos consolidados do mercado imobiliário. Os objetivos do

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

zoneamento de 2011, assim como seu antecessor, mantêm-se incólumes, com natureza meramente mercadológica.

Em termos de ocupação do solo, optou-se examinar como os índices urbanísticos foram empregados no mesmo período (1992 a 2011). Essas ferramentas, consideradas tradicionais com o advento do Estatuto das Cidades de 2001, medem aspectos relativos à densidade e à paisagem urbana, e devem ser empregadas em conjunto com o zoneamento. Visam, então, regular a densidade tanto horizontal quanto vertical de ocupação do espaço urbano, e assim como o zoneamento de uso do solo, elas têm um caráter extremamente "físico".

Foram analisados os índices Potencial Máximo Construtivo – pelo qual é possível avaliar a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos – Gabarito de Altura e Taxa de Ocupação. Em relação ao primeiro aspecto, constatou-se que se podem adensar mais as zonas predominantemente comerciais, e, dentre as residenciais, a ZR 4 é a que possui os maiores valores. Vale lembrar que nessa zona residencial o potencial construtivo é mais elevado - em comparação às demais zonas residenciais - por serem elas que acompanham os eixos comerciais, conforme pode ser observado nas figuras 2 e 3 referentes às leis de zoneamento.

Para examinar o incentivo ao adensamento vertical, selecionou-se o índice referente à altura máxima permitida para as construções. As ZR 4 e CC podem ter até seis pavimentos, sendo as zonas que mais podem ser verticalizadas, depois da ZCOM. Essa, por sua vez, aumentou sua área de abrangência e teve o maior estímulo à verticalização no período analisado. Destaque também pode ser dado à ZR2, que teve um incremento em termos de gabarito de altura.

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

 www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

localização e disponibilidade de serviços e comércio são valiosas moedas de troca para os que podem bancar imóveis nessas regiões.

Também foi possível depreender determinadas peculiaridades para a ZR 1. Essa zona residencial possui um alto potencial construtivo, maior que as ZR 2 e 3, porém são permitidos poucos pavimentos, no máximo dois. Dentre as quatro zonas residenciais, é a ZR 1 que tem as maiores dimensões mínimas do lote: 15 m de testada e 450 m² de área. Ela é caracterizada como de baixa densidade de ocupação e a única exclusivamente destinada para habitações unifamiliares (PONTA GROSSA, 1992b; Projeto de Lei nº 262/2011). A tipologia construtiva que resulta dessas diretrizes são grandes residências de elevada qualidade arquitetônica. É imprescindível salientar que nos dois momentos analisados não houve qualquer alteração dos índices urbanísticos dessa zona.

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

Rolnik (1997) segue comentando que as normas que operam nas ZR 1 fazem alusão ao modelo higiênico que predominou no início do século passado, pois apresenta os mesmos objetivos: casas unifamiliares isoladas em grandes terrenos e separadas tanto da rua como dos vizinhos pelos grandes recuos. A legislação urbanística, ao definir quem pode morar em determinado espaço, cria uma “muralha invisível” no espaço urbano, e, ao mesmo tempo, cria uma mercadoria exclusiva no interior delas, tendo a lei como proteção eterna da sua valorização no mercado imobiliário.

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

A ocupação do solo urbano também pode ser examinada através da densidade horizontal. Para essa análise foi escolhido o índice Taxa de Ocupação (TO), o qual significa a relação percentual entre a projeção da edificação e a área total do terreno. Nas zonas CC e ZR 4 houve um aumento de 10% da Taxa de Ocupação, portanto, nessas zonas o percentual do terreno que poderá ser edificado passou a ser maior em 2011. Fica evidente, mais uma vez, o peso que a ZR4 possui na produção do espaço construído. Em todos os parâmetros analisados se configurou como um eixo potencial para investimentos tanto do governo municipal - com provimento de infraestrutura - quanto do mercado imobiliário e da construção civil. Esta conjuntura também se aplica à ZR1, que abriga os espaços nobres e que conta com a garantia da preservação dos índices urbanísticos, mantendo, assim, o padrão habitacional vigente, muito lucrativo para o mercado habitacional.

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

Além da falta de cerceamento à ação dos especuladores, o modo como o zoneamento foi regulamentado define limites e domínios, expressando uma contribuição ao processo de segregação socioespacial. Isso reforça os privilégios urbanos das classes dominantes que têm sua hegemonia assegurada, tanto na segregação de uso como na determinação de índices urbanísticos que lhe permitem grande valorização imobiliária.

O direito urbanístico mostra-se então como um poderoso mecanismo de estruturação do mercado imobiliário, pois cria eixos e áreas altamente valorizadas enquanto pode, do mesmo modo, desestimular a valorização de outras, porém somente quando não são atraentes a esse setor.

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

O COMBATE À ESPESCULAÇÃO IMOBILIÁRIA NO ATUAL PLANO DIRETOR DE PONTA GROSSA

Explorando os dois Planos Diretores anteriores ao Estatuto da Cidade (1967 e 1992) foi possível visualizar que não foram inseridos dispositivos eficazes no sentido de inibir a especulação imobiliária, sequer essa problemática é citada nas duas leis. As penalidades para proprietários que subutilizem seus imóveis - ou não os utilizem - não constam na legislação.

Muito embora se esperasse do Plano de 1992 um grande avanço conceitual pelo advento da Constituição de 1988 que deu novos poderes ao Plano Diretor, ele não tem sua essência muito diferente da do Plano de 1967. O Plano Diretor de Ponta Grossa pós-1988 não trouxe qualquer mudança nessa perspectiva, pois não introduziu temas da Reforma Urbana, sequer há menção da expressão “função social” da cidade e da propriedade.

Formou-se, assim, um quadro de desregulamentação, o que permitiu, em todos esses anos, em áreas centrais de Ponta Grossa, a ociosidade de muitos terrenos. Já a Lei Ordinária nº 8.663 de outubro de 2006, referente ao atual Plano Diretor do Município, estabelece normas, princípios e diretrizes fundamentados, principalmente, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

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

Outra novidade do plano de 2006 é em relação à função social da cidade e da propriedade urbana. A propriedade, agora inserida no bojo da legislação

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

municipal, exercerá sua função adequando-se à infraestrutura urbana. Essa é uma das novas exigências que a propriedade deve cumprir para atender sua função social, visando à distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos.

Uma vez que um dos principais objetivos do presente estudo é expor como o poder público combate a especulação imobiliária por meio da utilização do novo marco jurídico trazido pelo Estatuto da Cidade, foi feita a comparação entre o que está previsto no atual Plano Diretor de 2006 – portanto, pós-Estatuto da Cidade - e o que está efetivamente sendo aplicado. Buscando caracterizar a realidade da legislação urbanística ponta-grossense, alguns integrantes da Câmara Municipal foram entrevistados. Com as informações obtidas, foi possível visualizar a frustrante situação em que Ponta Grossa se encontra. Dos onze instrumentos da política urbana previstos e detalhados no Capítulo II, na Seção II a XII do Estatuto da Cidade[3], quase a totalidade não foi implementada ainda pelo poder público municipal.

Em relação ao conjunto de instrumentos que se destinam a inibir o processo de especulação imobiliária - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos – pode-se dizer que eles integram a linha coativa trazida pela Constituição Federal de 1988 (art. 182, § 4º) e complementada e materializada pelo Estatuto da Cidade. São imposições ao proprietário que, ao não cumprir suas obrigações estabelecidas na legislação urbanística, pode vir a perder a posse de seu imóvel (BONIZZATO, 2005).

A essência desse conjunto de ferramentas está em reverter um quadro de desequilíbrio entre as áreas melhor infraestruturadas e as periféricas. As primeiras são bem localizadas e possuem uma sobreposição de investimentos públicos e privados, o que as torna escassas e altamente valorizadas,

[3] São eles: Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação com pagamento em títulos; Usucapião especial de imóvel urbano; Concessão de direito real de uso; Direito de superfície; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir; Operações urbanas consorciadas; Transferência do direito de construir e Estudo de impacto de vizinhança.

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

incentivando atitudes especulativas. A ociosidade de áreas centrais contrasta com periferias precárias, superadensadas e em incessante espraiamento horizontal, revelando uma grande distorção na estrutura urbana, causada pelo alto valor estratégico que a propriedade urbana possui no país. Reverter esse padrão de urbanização perversa que representa um alto custo social é o objetivo desses instrumentos, aumentando a oferta de terra e edificação em áreas adequadas para as diversas demandas que as cidades possuem (social, cultural), e, ao mesmo tempo, evitando a pressão por novas glebas que a expansão horizontal exerce.

A partir da definição dos critérios a serem adotados, no momento em que o poder público estabelecer que uma propriedade não esteja cumprindo sua função social, poderá ser exigido do proprietário o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória em um prazo estabelecido. Em caso de descumprimento, o Estatuto da Cidade, bem como o Plano Diretor de Ponta Grossa preveem a aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo por um período de cinco anos consecutivos, com alíquota progressiva não maior que o dobro da aplicada do ano anterior. O imposto será cobrado até que o proprietário cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, dependendo do caso. No caso de esgotamento do prazo, com a área permanecendo incompatível com os usos e densidades previstas, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, conforme prevê o texto constitucional, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Ponta Grossa.

Entretanto, a realidade do município de Ponta Grossa evidencia uma grande defasagem em relação às conquistas da legislação federal no tocante à terra urbana. Em outras palavras, há um contraste agudo em comparação às novas e importantes concepções e debates sobre o acesso à terra e sobre o combate do padrão perverso de especulação imobiliária que o novo arcabouço legal trouxe.

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

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

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

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

Em outro momento, a redação do veto explicita que "a Lei 10.753 é excessivamente onerosa para o proprietário de imóvel, inviabiliza o exercício da propriedade privada e impede completamente o investimento imobiliário, que é um dos focos da propriedade" (p. 2). Por fim, como forma de consolidar o veto dado à lei, o Executivo reafirma que ela, "além de inconstitucional, afronta o interesse público na medida em que repercute negativamente sobre o patrimônio privado e o exercício da propriedade, o que não se coaduna com o interesse da comunidade" (p. 4).

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

inclui o direito de não usar e não gozar desse bem de forma absoluta, situação que deflagrou a existência de diversos terrenos ociosos e edifícios subutilizados ou vazios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Após discutir o processo de especulação imobiliária sob distintos aspectos, pode-se dizer que ela é fruto da conjunção de importantes fatores que se interrelacionam. Entre estes fatores podem ser apontados: o abandono e decadência da região central, alimentado pela baixa diversidade de usos; a mentalidade conservadora da elite urbana, resistente a legislações de caráter progressista; aspectos estruturais como a concentração do poder decisório da ordenação urbana, primeiro com os grandes latifundiários, e, depois, com a burguesia local; e ausência de uma regulamentação efetiva que vise ao seu combate. Alia-se a esse quadro a falta de compreensão da população sobre os efeitos negativos que a ociosidade urbana traz, fazendo com que não seja motivo de reivindicações sociais, o que permite que os princípios sobre a função social da terra urbana sejam desconsiderados e a legislação não seja cumprida.

O modo como os parâmetros urbanísticos são regulamentados e as zonas urbanas são delimitadas, além de definir territórios de acordo com a classe social, também produz efeitos na valorização imobiliária de cada região. A atuação desimpedida – e, até o momento, “legal” no município de Ponta Grossa - de especuladores se beneficia com índices urbanísticos que reforçam um maior padrão de ocupação em algumas zonas com condições topográficas favoráveis, bem como sua ótima acessibilidade ao centro da cidade. Assim, o zoneamento desligado de uma concepção de justiça social, como o é no caso

www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

aqui estudado, produz efeitos perversos na forma de uso e ocupação do solo urbano, pois interfere e ratifica a estruturação das classes sociais no espaço, permitindo que cada local seja ocupado somente pelos segmentos que podem pagar por essa localização, segregando, desse modo, os demais. Consolida-se, então, por meios legais, um cenário de produção urbana desigual.

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

CORRÊA, Roberto. Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 1989.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B.

 www.geografia.ufpr.br/raega/
ISSN: 2177-2738

(orgs.) **Produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-52.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2 ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192 p.

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

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

Recebido em 05/07/2012. **Aceito em 04/04/2013.**