

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
MESTRADO

THAIS SANSON SENE

**A REGULAMENTAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PARA FINS  
RESIDENCIAIS NA CIDADE DE PONTA GROSSA/PR NO PERÍODO DE 1988 A  
2018**

PONTA GROSSA

2020

THAIS SANSON SENE

**A REGULAMENTAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PARA FINS  
RESIDENCIAIS NA CIDADE DE PONTA GROSSA/PR NO PERÍODO DE 1988 A  
2018**

Dissertação submetida à banca examinadora como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Área de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lúcia Cortes da Costa  
Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sandra Maria Scheffer

PONTA GROSSA

2020

S474 Sene, Thais Sanson  
A regulamentação do uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa/PR no período de 1988 a 2018. / Thais Sanson Sene. Ponta Grossa, 2020.  
256 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Lúcia Cortes da Costa.  
Coorientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer.

1. Política pública. 2. Política urbana. 3. Uso e ocupação do solo. 4. Zoneamento. 5. Ponta Grossa-PR. I. Costa, Lúcia Cortes da. II. Scheffer, Sandra Maria. III. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. IV.T.

CDD: 320.12

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**THAIS SANSON SENE**

**- A REGULAMENTAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PARA  
FINS RESIDENCIAIS NA CIDADE DE PONTA GROSSA/PR NO PERÍODO DE  
1988 a 2018\*.**

DiSSERTAÇÃO aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas,  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 04 de agosto de 2020.

Assinatura pelos Membros da Banca:

Prof.ª Dr.ª Lucia Carolina da Costa – UEPG – Presidente

Prof.ª Dr.ª Sandra Maria Almeida Cordeiro – UEL – Membro Externo

Prof. Dr. João Inêz de Resende Miranda – UEPG – Membro Interno

Prof.ª Dr.ª Joanda de Moraes Alves – UFPR – Suplente Externo

Prof.ª Dr.ª Lenir Aparecida Mainardes da Silva – Suplente Interno

À minha família, pela união, amor, suporte, compreensão e exemplo de bondade, solidariedade, perseverança e por acreditar junto comigo que *nada deve parecer impossível de mudar*. Amo vocês.

## AGRADECIMENTOS

E aprendi que se depende sempre  
De tanta, muita, diferente gente  
Toda pessoa sempre é as marcas  
Das lições diárias de outras tantas pessoas

E é tão bonito quando a gente entende  
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá  
É tão bonito quando a gente sente  
Que nunca está sozinho por mais que pense estar.

[...]

(Gonzaguinha, *Caminhos do Coração*)

Não há como iniciar os agradecimentos sem ser pela minha família. Meus pais, Ludmilo e Elisete e meu irmão Tarcísio. Meu alicerce de amor e união. Agradeço por estarmos sempre juntos. Pelo apoio na tomada de decisões e o suporte no enfrentamento dos desafios. Pelos muitos momentos felizes e a certeza de que nosso vínculo é inquebrantável.

Reshad, meu companheiro de vida. Obrigada pela partilha diária, pelo apoio e por nossa união tão bonita. Obrigada por construir comigo e mostrarmos que juntos somos mais fortes. Agradeço por acreditarmos que o amor é bonito porque nos transforma no melhor que podemos ser. Sou grata por seguirmos nesse caminho.

À minha querida orientadora Professora Dra. Lúcia Cortes da Costa, que com sua competência, humanidade, sensibilidade e compreensão me proporcionou uma experiência inigualável nesse período. Obrigada por ter aceitado este desafio de estudo e pesquisa e me oportunizado desenvolvimento imensurável enquanto estudante e pesquisadora. Agradeço pelo olhar sempre atento à pesquisa e aos questionamentos, buscando extrair o melhor do que podíamos fazer.

Igualmente à Professora Dra. Sandra Maria Scheffer pela atenção dedicada à pesquisa como coorientadora e, principalmente, por compartilhar todo o seu ensinamento e encantamento com o estudo das cidades. Muito obrigada. A vocês duas reitero que sou muito grata pela atenção, compreensão, sabedoria e crescimento compartilhados durante o mestrado. Experiência que certamente extrapolou a pesquisa, me fez crescer e mudar para melhor. Obrigada!

Como dizia Quintana: *a amizade é um amor que nunca morre*. E é verdade. Sorte a minha desfrutar de amizades lindas, duradouras, diversas e fortes. Obrigada meus amigos e amigas por sermos união, fortaleza e leveza. Por sermos nós. Aline, Bruna, Camila, Elisa,

Paula, Pedro, Nathália e Séfora, meu agradecimento e meu carinho especial a vocês, minhas alegrias e meus refúgios nessa caminhada desde a adolescência. Paola e Felipe, meus queridos presentes da yoga para a vida, com certeza tudo ficou mais bonito e leve com a nossa amizade. Obrigada por tanto!

Ellen e Everton, queridos amigos do Ministério Público e além. Agradeço o companheirismo, entusiasmo, apoio e amizade nos longos anos de trabalho e, agora, de vida acadêmica. Feliz por encontrá-los e permanecermos.

Ao amigo Honorino Tremea, por ter me confiado a sua assessoria jurídica no Ministério Público logo após a graduação em Direito, na UEPG, em 2012. Oportunidade esta que certamente me fez crescer pessoal e profissionalmente e me trouxe até este momento. Identificar e trabalhar com as problemáticas cotidianas da cidade de Ponta Grossa foi fundamental para me aproximar da temática de pesquisa que foi aprofundada no mestrado.

Aos colegas de turma que compartilharam as novidades e ansiedades da vida acadêmica e, assim, tornaram este caminho mais leve e mais prazeroso. Muito obrigada, desejo o melhor.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), nossa universidade pública, gratuita e de qualidade, por proporcionar verdadeiramente um ambiente de construção de pensamento crítico e conhecimento científico no âmbito do rico programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas.

Aos professores do programa Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas que com as suas experiências e visões interdisciplinares oportunizaram a busca pelo conhecimento de excelência, técnico e científico, humano e social, visando sempre o retorno de nossas pesquisas à sociedade.

À professora Dra. Reidy Rolim de Moura, que com seu encantamento, garra e disposição pela docência me oportunizou a realização do estágio de docência na disciplina de Estado e Serviço Social para o primeiro ano de graduação do curso de Serviço Social da UEPG, me permitindo conhecer e vivenciar os desafios e as alegrias da docência.

À professora Dra. Sandra Maria Almeida Cordeiro da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e ao professor Dr. João Irineu de Resende Miranda (UEPG) pelos apontamentos, críticas e sugestões na banca de qualificação, que foram imprescindíveis para a finalização da pesquisa. Por fim, agradeço à fundação CAPES pelo financiamento que possibilitou a realização e o aprofundamento desta pesquisa.

Realmente, nunca estamos sozinhos por mais que pensemos estar. Muito obrigada a todos.

Esse é o grande mistério das cidades: elas crescem e se modificam, guardando, porém, sua alma profunda apesar das transformações do seu conteúdo demográfico, econômico e da diversificação de suas pedras.  
(Milton Santos)

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a política urbana delimitada na análise dos instrumentos urbanísticos de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais da cidade de Ponta Grossa-PR, contextualizados no período pós Constituição Federal de 1988 (CF/88) até o ano de 2018, o que representa o marco de três décadas da constitucionalização da política urbana. A hipótese é a de que a legislação municipal de ordenação territorial, ao ser alterada para permitir e/ou incentivar o investimento privado, funciona como instrumento de acesso ao uso e ocupação do solo urbano, possibilitando e estimulando, assim, uma apropriação diferenciada da cidade para as diferentes classes sociais. A pesquisa foi construída na perspectiva teórico crítica dos estudos urbanos, que compreende o espaço como dimensão material da realidade social, onde se produzem e reproduzem as relações sociais de produção e, sendo a cidade o lugar privilegiado para observação dos fenômenos sociais, é onde se expressam as contradições entre interesses privados e coletivos. A pesquisa é exploratória, de natureza quantitativa e qualitativa, e foi construída na perspectiva do método dialético, considerando as categorias da historicidade, totalidade e contradição. Adotou-se como instrumentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental. O campo de pesquisa empírico compreende a cidade de Ponta Grossa-PR e tem a finalidade de compreender as mudanças que a legislação municipal de ordenação territorial (Lei nº 6.329/1999) causou na produção do espaço urbano residencial local. Primeiro foram levantadas as alterações na lei quanto à modificação de zoneamento, totalizando 132 emendas legais no período de 1999 a 2018. Em seguida foram identificadas espacialmente e classificadas nos bairros da cidade de forma a categorizar quais bairros tiveram o maior número de intervenções legais, sendo eles: Centro, Uvaranas, Oficinas, Estrela, Jardim Carvalho, Órfãs e Nova Rússia. Na sequência, a partir de dados do setor imobiliário identificou-se que os bairros que mais valorizaram foram justamente os mesmos que mais tiveram intervenções em seus zoneamentos pela legislação, razão pela qual a análise restringiu-se a estes sete bairros. Assim, a fim de compreender as mudanças ocorridas no espaço urbano a partir das alterações legais, foram confrontadas as localidades alteradas pelas emendas com os alvarás expedidos pelo Poder Executivo municipal após as alterações, de modo a apurar a existência de relação entre as emendas legislativas e as mudanças na forma de uso e ocupação do solo para fins residenciais na cidade e, assim, verificar quais interesses foram assistidos quando das alterações de zoneamento urbano em Ponta Grossa-PR. O primeiro capítulo se concentrou na construção de reflexões teórico-conceituais acerca da produção do espaço urbano, abrangendo os agentes e as estratégias relacionadas a este processo, bem como na retomada dos principais marcos da urbanização brasileira e na inserção da questão urbana como uma questão de Estado, tratando, na sequência, da política urbana brasileira. O segundo capítulo concentrou-se na realidade local de Ponta Grossa-PR considerando aspectos históricos e geográficos da formação da cidade, além do perfil socioeconômico nas últimas três décadas, finalizando com a estrutura da legislação urbana municipal, com destaque para a Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano (Lei 6.329/1999) e suas implicações na produção do espaço urbano. O terceiro capítulo destinou-se a confrontar os dados coletados, a extrair e debater os resultados das mudanças ocorridas no espaço urbano residencial a partir das emendas à lei de zoneamento, uso e ocupação do solo. Como resultados da pesquisa destacam-se, primeiro, a ausência de planejamento urbano para realizar as alterações legais ante a falta de estudos técnicos. A identificação do Poder Legislativo Municipal como um dos mais importantes agentes produtores do espaço urbano de Ponta Grossa. A conivência do Poder Executivo municipal com a postura do Poder Legislativo, em não fazer valer as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor municipal. Especialmente, constatou-se que as emendas mudaram o espaço urbano residencial da cidade no sentido de incrementar a verticalização e, após o ano de 2011, principalmente a verticalização de alto padrão, nas melhores localizações da cidade, destinada às classes mais altas, privilegiando os interesses dos agentes imobiliários e comprovando a sustentação da hipótese inicialmente aventada.

Palavras-chave: Política pública; Política urbana; Uso e ocupação do solo; Zoneamento; Ponta Grossa-PR.

## ABSTRACT

The following research aims to study urban policy, narrowed down to the analysis of the urbanistic instruments for zoning, use, and occupation of urban land for residential purposes in the city of Ponta Grossa-PR, contextualized in the period immediately following the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CF/88), up until 2018, which represents the milestone of three decades of constitutionalizing urban policy. The hypothesis is that the local law regarding spatial planning, upon being altered to allow and/or encourage private investments, works as an instrument to ease the use and occupation of urban land, therefore allowing and stimulating a differentiated appropriation of the city for different social classes. The research was built upon the critical theory perspective of urban studies, which understands space as a material dimension of the social reality, where social relations of production are made and reproduced; and, as the city is a privileged spot from which to observe social phenomena, it is where the contradictions between private and collective interests become most apparent. The research is exploratory, as well as quantitative and qualitative in its nature, and built from the perspective of the dialectic method, taking into consideration the categories of historicity, totality, and contradiction. The methodological instrument adopted was the bibliographical and documental research. The empirical research field is comprised of the city of Ponta Grossa-PR, with the purpose of understanding the changes that the local law regarding spatial planning (Lei nº 6.329/1999) caused to the production of local residential urban space. First, there was an analysis of the changes made to the law, concerning the modification of zoning, arriving at the grand total of 132 legal amendments between 1999 and 2018. Next, there was the process of spatially identifying and classifying which districts in the city had the highest number of legal interventions, which were: Centro, Uvaranas, Oficinas, Estrela, Jardim Carvalho, Órfãs, and Nova Rússia. Subsequently, gathering data from the real estate sector, it was possible to identify that the districts with the sharpest increase in value were the ones receiving the most legal interventions in their zoning – the reason why the research was restricted to those seven districts. Thus, in order to understand the changes that happened to the urban space following legal alterations, there was the process of facing the places altered by amendments with permits dispatched by the city's Executive branch after the alterations, to establish the existence of a relation between the legal amendments and the changes in the way of using and occupying the land for residential purposes in the city, therefore verifying which interests were looked after when the alterations to urban zoning took place in Ponta Grossa-PR. The first chapter focused on the construction of conceptual theory reflections concerning the production of urban space, encompassing the agents and strategies related to this process, as well as taking back the main milestones of Brazilian urbanization and the insertion of the urban matter as a matter of the State, later dealing with urban policy in Brazil. The second chapter focused on the local reality of Ponta Grossa-PR, considering historical and geographical aspects of the way the city was formed, besides the socioeconomical profile of the last three decades, leading to the structure of the city's urban legislation, in particular the law for zoning, use and occupation of urban land (Lei 6.329/1999) and its implications for the production of urban space. The third chapter intended to confront the data that was collected, to extract and debate the results of the changes that occurred to the residential urban space after the amendments to the law for zoning, use and occupation of land. Among the research results, the key highlights are, firstly, the absence of urban planning to make the legal alterations given the lack of technical studies. The identification of the city's Legislative branch as one of the main agents in producing the urban space of Ponta Grossa. The connivance of the Executive branch towards the Legislative branch's stance, in not promoting the guidelines of the city's statute and development plan. Spatially, there was the realization that the amendments have changed the urban residential space of the city, increasing verticalization; after 2011, there was, especially, high-class verticalization, in the best areas of the city, destined to the upper classes, favoring the interests of real estate agents, proving the sustainability of the hypothesis that was initially brought up.

Keywords: Public policy; Urban policy; Use and occupation of land; Zoning; Ponta Grossa-PR.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Localização do município e da área urbana de Ponta Grossa no estado do Paraná.....	79
Figura 2	–	Antigo barracão de cargas anexo à Estação, ano de 1906.....	82
Figura 3	–	Série Ferrovia em Ponta Grossa. Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima.....	82
Figura 4	–	Estação Roxa de Rodrigues (Estação Ponta Grossa), em 1907.....	83
Figura 5	–	Foto aérea da cidade datada da década de 1950.....	87
Figura 6	–	Vista aérea da cidade na década de 1960.....	87
Figura 7	–	Área urbanizada e distribuição das atividades econômicas de Ponta Grossa, 1960.....	89
Figura 8	–	Evolução da ocupação da área urbana da cidade de Ponta Grossa entre 1960-2008.....	90
Figura 9	–	Tipos de ocupação do solo na área urbana na década de 1980.....	95
Figura 10	–	Tipos de ocupação do solo na área urbana em 2004.....	98
Figura 11	–	Tipos de ocupação do solo na área urbana em 2018.....	107
Figura 12	–	Evolução urbana de Ponta Grossa 2000; 2005; 2010; 2018.....	108
Figura 13	–	Vazios urbanos da cidade de Ponta Grossa.....	110
Figura 14	–	Aptidão do uso do solo e os vazios urbanos de Ponta Grossa.....	112
Figura 15	–	Gabarito de altura de edifícios em Ponta Grossa.....	114

Figura 16	–	Zoneamento de Ponta Grossa, 2017.....	121
Figura 17	–	Uso do solo urbano de Ponta Grossa.....	124
Figura 18	–	Mapa de zoneamento 2017 + uso do solo em Ponta Grossa.....	126
Figura 19	–	Disposição do bairro Centro e bairros contíguos na cidade de Ponta Grossa-PR.....	144
Figura 20	–	Zoneamento da Zona Central da cidade de Ponta Grossa conforme a lei nº 6.329/1999.....	147
Figura 21	–	Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro de Uvaranas.....	150
Figura 22	–	Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro de Oficinas.....	158
Figura 23	–	Área do bairro Oficinas que foi incluída em ZCOM pela emenda legal nº 10.780/2011.....	160
Figura 24	–	Empreendimentos aprovados na área alterada pela emenda nº 10.780/2011, bairro Oficinas.....	163
Figura 25	–	Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro Estrela.....	167
Figura 26	–	Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro Órfãs.....	171
Figura 27	–	Área do bairro das Órfãs que foi incluída em ZR2 pela emenda legal nº 9806/2008.....	173
Figura 28	–	Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro Jardim Carvalho.....	177
Figura 29	–	Área do bairro Jardim Carvalho que foi incluída em ZCOM pela emenda legal nº 11.238/2013.....	178

Figura 30	–	Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro Nova Rússia.....	183
-----------	---	--	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Instrumentos da política urbana no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor 2006 de Ponta Grossa-PR.....	117
Quadro 2	– Legislaturas x Emendas legislativas às leis nº 4.962/92 e 6.329/1999 de Ponta Grossa/PR (1993 – 2018).....	131
Quadro 3	– Empreendimentos sujeitos a estudo de impacto de vizinhança que tiveram suas áreas de zoneamento alteradas pela legislação nº 6.329/1999 .....	195

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	–	Emendas legais à lei municipal nº 6.329/1999 dispostas por alteração em Zona Residencial, Zona Comercial e Zona Central.....	136
GRÁFICO 2	–	Emendas legislativas à lei municipal nº 6.329/1999 conforme os bairros da cidade de Ponta Grossa.....	140
GRÁFICO 3	–	Emendas legislativas à lei municipal nº 6.329/1999 conforme os bairros e o zoneamento da cidade de Ponta Grossa.....	141

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Taxa de Urbanização brasileira entre 1940-2010.....	49
Tabela 2	– Evolução demográfica da cidade de Ponta Grossa-PR (1920-2010).....	86
Tabela 3	– Índice de desenvolvimento humano (IDHM) de Ponta Grossa entre 1991-2010.....	101
Tabela 4	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes: Município de Ponta Grossa/PR (1991-2010).....	101
Tabela 5	– População Total, Rural/Urbana do Município de Ponta Grossa/PR.....	102
Tabela 6	– Estrutura Etária da População do município de Ponta Grossa/PR.....	102
Tabela 7	– Relação de famílias beneficiadas nos programas de habitação popular da PROLAR em Ponta Grossa (1989-2019).....	106
Tabela 8	– Projeção da demanda de domicílios para Ponta Grossa (2017-2021)....	106
Tabela 9	– Perfil político dos poderes Executivo e Legislativo no município de Ponta Grossa no período de 1993-2018.....	132
Tabela 10	– Relação do preço do m <sup>2</sup> dos imóveis nos bairros de Ponta Grossa.....	144
Tabela 11	– Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Uvaranas.....	151
Tabela 12	– Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Oficinas.....	159
Tabela 13	– Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro Estrela.....	166
Tabela 14	– Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Órfãs.....	171
Tabela 15	– Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro Jardim Carvalho.....	176
Tabela 16	– Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Nova Rússia.....	183

Tabela 17	–	Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Central (ZC).....	239
Tabela 18	–	Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 2 (ZR2).....	239
Tabela 19	–	Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 3 (ZR3).....	240
Tabela 20	–	Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 4 (ZR4).....	240
Tabela 21	–	Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).....	242

## LISTA DE SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CC	Corredor Comercial
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CTN	Código Tributário Nacional
DEM	Democratas
EC	Estatuto da Cidade
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EP	Emenda Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HCH	Habitação coletiva horizontal
HCV	Habitação coletiva vertical
HUF	Habitações Unifamiliares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	Inquérito Civil Público
IDHM	Índice de desenvolvimento humano
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LDU	Lei do Desenvolvimento Urbano
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MPPR	Ministério Público do Estado do Paraná
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PDC	Partido Democrata Cristão
PDM	Plano Diretor Municipal
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PLADEI	Plano de Desenvolvimento Industrial de Ponta Grossa
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro

PNAD	Pesquisa nacional por amostra de domicílios
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PROLAR	Companhia de Habitação de Ponta Grossa
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
ZC	Zona Central
ZCOM	Zona Comercial
ZEIS	Zonas Especiais De Interesse Social
ZR	Zona Residencial

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1 – DA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO À POLÍTICA URBANA.....</b>	<b>32</b>
1.1 SOBRE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS .....	32
1.1.1 A Produção Do Espaço.....	32
1.1.2 Agentes Produtores Do Espaço .....	38
1.2 DA REDEMOCRATIZAÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE: UMA NOVA LEITURA DA QUESTÃO URBANA NO BRASIL.....	45
1.2.1 A Questão Urbana Como Uma Questão De Estado: Reflexões Necessárias Sobre O Processo De Urbanização Brasileiro .....	45
1.2.2 Da Agenda Da Reforma Urbana À Constitucionalização da Questão Urbana.....	60
1.2.3 Política Urbana Na CF/88: Novos Marcos Legais E Institucionais .....	64
<b>CAPÍTULO 2 – O ESPAÇO URBANO RESIDENCIAL NA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR: A POLÍTICA URBANA MUNICIPAL E A RECONFIGURAÇÃO DA CIDADE ENTRE 1988 E 2018 .....</b>	<b>78</b>
2.1 CONHECENDO PONTA GROSSA-PR: DO VILAREJO À CIDADE .....	78
2.2 MUDANÇAS NO ESPAÇO URBANO PONTA-GROSSENSE NO PERÍODO ENTRE 1988-2018.....	93
2.3 POLÍTICA URBANA MUNICIPAL.....	115
<b>CAPÍTULO 3 – AS MUDANÇAS NA FORMA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DA CIDADE DE PONTA GROSSA A PARTIR DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE ZONEAMENTO (LEI N 6.329/1999) .....</b>	<b>128</b>
3.1 PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES E A ORGANIZAÇÃO DOS DADOS DE PESQUISA.....	128
3.2 AS EMENDAS ÀS LEIS DE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE PONTA GROSSA: PERFIL E AS MUDANÇAS OCORRIDAS NO ESPAÇO URBANO A PARTIR DA LEGISLAÇÃO .....	131
3.3 A EXPRESSÃO DAS ALTERAÇÕES LEGAIS NO ESPAÇO URBANO PONTA- GROSSENSE: A CONFRONTAÇÃO ENTRE A LEI E OS ALVARÁS EXPEDIDOS.....	145
3.3.1 O Bairro Do Centro: Entre O Tradicional E O Inovador Na Dinâmica Entre Comércio, Serviço E Residência.....	146
3.3.2 O Bairro De Uvaranas: Dinamismo E Crescimento Diversificados.....	149

3.3.3 O Bairro De Oficinas: A Verticalização Da Cidade Em Pauta .....	157
3.3.4 O Bairro Estrela: A Ocupação Residencial Vertical Do Médio Ao Alto Padrão .....	165
3.3.5 O Bairro Das Órfãs: Índícios De Um Processo De Reconfiguração Dos Espaços Residenciais .....	170
3.3.6 O Bairro Jardim Carvalho: O Uso E A Ocupação Residencial Sob Novos Padrões.....	176
3.3.7 O Bairro De Nova Rússia: Verticalização Em Tese E A Manutenção Da Habitação Unifamiliar .....	182
<b>3.4 AS MUDANÇAS DECORRENTES DAS ALTERAÇÕES LEGAIS DE ZONEAMENTO NA CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL RESIDENCIAL DA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR .....</b>	<b>185</b>
3.4.1 A Lei Nº 10.731/2011 E Seus Reflexos No Espaço Urbano Residencial De Ponta Grossa-PR: A Verticalização Em Ascensão E Os Indicativos De Gentrificação.....	191
<b>3.5 O PAPEL DO ESTADO E A RELAÇÃO ENTRE OS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO RESIDENCIAL DA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR .....</b>	<b>202</b>
<b>3.6 A LEI DE ZONEAMENTO DA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR E O DESCOLAMENTO COM AS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE: PENSANDO NOVOS CAMINHOS.....</b>	<b>210</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>218</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>224</b>
<b>APÊNDICE A - RELAÇÃO DAS EMENDAS LEGAIS À LEI MUNICIPAL Nº 6.923/1999, QUE DISPÕES SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR, COM IDENTIFICAÇÃO DO BAIRRO ALTERADO .....</b>	<b>238</b>
<b>APÊNDICE B - MAPAS DEMONSTRATIVOS DOS RESULTADOS DAS EMENDAS LEGISLATIVAS À LEI Nº 6.329/1999 EXTRAÍDOS DO SISTEMA DE GEOPROCESSAMENTO COOPERATIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA E ADAPTADOS PELA AUTORA .....</b>	<b>250</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo a política urbana da cidade de Ponta Grossa-PR a partir dos instrumentos para disciplina de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais da cidade de Ponta Grossa-PR, contextualizada no período pós Constituição Federal de 1988 (CF/88) até o ano de 2018.

A análise restrita às últimas três décadas justifica-se porque, não obstante a problemática urbana tenha se intensificado após a década de 1930, onde o processo de urbanização/industrialização, impulsionado por políticas oficiais, ganhou um novo ritmo de desenvolvimento (MARICATO, 2003), a temática de estudo permanece em destaque na medida em que foi apenas com a CF/88 que as lutas pelo desenvolvimento urbano e melhores condições de vida na cidade foram elevadas à condição de política pública constitucional, delineada nos artigos 182 e 183 da CF/88, cuja regulamentação específica sobreveio por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), considerado o marco legal da questão urbana no Brasil na busca por justiça social e cidades menos desiguais.

Contudo, a despeito da constitucionalização e da regulamentação legal das pautas urbanas, além da criação de instrumentos urbanísticos e imposição de atribuições aos entes públicos para consecução das políticas previstas, fato é que as cidades modernas capitalistas continuam a apresentar graves problemas urbanos com relação ao uso e ocupação do solo, à ocorrência de processos de segregação socioespacial, mobilidade urbana, saneamento e infraestrutura urbana básica, expondo, assim, as condições de desigualdade social no espaço urbano (MARICATO, 2014).

A cidade é o lugar privilegiado para observação dos fenômenos sociais, pois é nela que se intensificam as contradições da reprodução da vida e afirmam-se os contornos da distinção das classes sociais (HARVEY, 1982). Assim, a partir da perspectiva crítica dos estudos urbanos, que considera o espaço como dimensão material da realidade social (LEFEBVRE, 2008), a presente pesquisa se sustenta na teoria lefebvriana da produção do espaço para compreender a dinâmica da política de ordenação territorial do solo urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa-PR.

Lefebvre (2008) compreende o espaço como o local de reprodução das relações sociais de produção, afirmando que nas sociedades modernas o modo de produção capitalista é muito mais diversificado e complexo, não se limitando mais à reprodução dos meios de produção, mas, sim, a reprodução das relações de produção, que se efetuam por meio do cotidiano, do lazer, da cultura, das escolas e universidades. Isto é, passa-se da produção das coisas *no*

espaço à produção *do* espaço como um todo (LEFEBVRE, 2008), como mais uma das formas de permanência e continuidade do processo de acumulação capitalista.

Desse modo, Lefebvre (2008) avança em seus estudos sobre a relação estado-sociedade ao entender que o espaço, dinâmico e em constante produção, é palco de lutas sociais, articulando “o social e o mental, o teórico e o prático, o ideal e o real” (LEFEBVRE, 2008, p.41), sendo, portanto, múltiplo, heterogêneo e contraditório, justamente porque é social e historicamente produzido.

A apreensão dessa concepção foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa, porquanto auxilia na verificação, análise e entendimento das relações e contradições entre os agentes e os processos envolvidos na política urbana de ocupação do solo para fins residenciais da cidade de Ponta Grossa-PR. Com fundamento na teoria lefebvriana o espaço qualifica-se com os atributos social e histórico e passa a ser compreendido como produto e produtor, desvelando os agentes, relações e processos atuantes nessa dinâmica, bem como as contradições inerentes ao espaço.

Nesta mesma perspectiva crítica, considerando que o espaço socialmente produzido é também político (LEFEBVRE, 2008), a produção do espaço urbano, então, perpassa pela tensão entre os diferentes agentes produtores e reprodutores do espaço, donde se inclui destacadamente o Estado, o mercado imobiliário, os proprietários fundiários, as classes sociais dominantes e dominadas. Ou seja, a produção do espaço se perfaz do contato humano com o espaço, da influência e relação mútua entre homem e espaço. É uma produção do homem, da concretude da vida em seus múltiplos domínios. A cidade expressa as contradições da luta de classes entre os diversos agentes que atuam conforme os seus diferentes interesses – com predominância daqueles que visam a valorização do capital – e transformam esse espaço, que é dinâmico e inacabado.

A política urbana e principalmente os instrumentos urbanísticos de ordenação do solo urbano residencial não estão dissociados desta dinâmica. Pois, na medida em que o espaço é produto e produtor, condição e meio de reprodução das relações sociais de produção (CARLOS, 2014), tal política de regulação impacta diretamente na configuração socioespacial da cidade, revelando como os diversos agentes atuam para a ordenação, produção e reprodução do espaço urbano apropriado.

Uma das formas mais expressivas de atuação e transformação do espaço urbano é por meio da aplicação dos instrumentos de ordenamento, uso e ocupação do solo urbano, cuja

atribuição constitucional foi reservada aos Municípios, enquanto ente federado, conforme artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal de 1988 (CF/88).<sup>1</sup>

A CF/88 inaugurou uma nova ordem jurídico-institucional no país ao adotar um modelo peculiar de federalismo, no qual o município passa a ser um ente autônomo, equiparado hierarquicamente à União e aos estados, refletindo nas relações intergovernamentais entre o governo central e os subnacionais para execução das políticas públicas. Em virtude da descentralização político administrativa em um contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais, a peculiar reestruturação dos entes federativos autônomos da República pressupôs a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento das políticas sociais necessárias ao cumprimento dos objetivos constitucionais (art. 3º, CF/88). Nesse contexto, a compreensão da política urbana implica necessariamente a análise das relações intergovernamentais no contexto do federalismo brasileiro. Isso porque, por definição constitucional (artigos 23, inciso IX e 182, CF/88), compete aos municípios, respectivamente, elaborar programas que contemplem a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais nas cidades, além da execução da política de desenvolvimento urbano, na qual se inclui o planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano.

E é justamente por meio da legislação urbana que se destaca a atuação do Estado, principalmente dos governos subnacionais no contexto da política urbana de ordenação do solo. Considerando que o espaço vinculado à prática social não é neutro (LEFEBVRE, 2008), o Estado – enquanto agente privilegiado na formulação, gestão e execução da política urbana de ordenação deste espaço – também não o é.

Ao representar “a condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classes” (POULANTZAS, 1985, p. 147) o Estado expressa prioritariamente em suas políticas, forma e estrutura, os interesses dos grupos dominantes. No Estado capitalista evidenciam-se as tensões entre a defesa dos interesses das classes dominantes e dominadas, pois expressa um campo de forças, a disputa pelo poder, no qual a defesa dos interesses privados apropria-se da esfera pública, gerando tensões. Não há como ignorar as “complexidades e as sutilezas do seu envolvimento com outras facetas da sociedade” (HARVEY, 2001, p. 87) e, assim, como destaca Costa (2006, p. 29):

O Estado como esfera de interesses coletivos, como interesse público, é tensionado pela pressão dos diferentes interesses individuais, privados. Assim, é inerente à

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

natureza do Estado moderno que na esfera pública se apresente a luta pelo reconhecimento e defesa dos interesses privados, exigindo que o poder do Estado se exerça como regulador e freio aos interesses particulares.

Assim, justamente em razão de o Estado expressar o exercício de forças e poderes diferentes, é que possibilita a existência de contradições decorrentes da disputa interna entre os setores que o constituem, impactando diretamente na garantia e na forma de acesso aos direitos. Isso porque “o Estado expressa a sociedade que o engendra e que lhe dá legitimidade para o uso do poder político” (COSTA, 2006, p.31). Portanto, falar de política urbana conduz necessariamente à reflexão sobre direitos sociais, tais como moradia, alimentação, saúde, educação, trabalho e outros expressamente constitucionalizados no art. 6º da CF/88.<sup>2</sup>

Pensar a problemática urbana com essa concepção de Estado é importante, pois à medida que o espaço se torna uma mercadoria cada vez mais valiosa (SANTOS, 1991) destacam-se as correlações de forças envolvidas no processo de ordenação territorial do espaço urbano. Essa perspectiva é fundamental para compreensão da política urbana vigente que impacta no desenvolvimento das cidades e na preservação de direitos, principalmente no tocante à ordenação do solo para fins de moradia, repercutindo diretamente na salvaguarda do próprio direito à cidade, cuja definição Lefebvre (2016) assinala-o como sendo o direito de usufruir da vida urbana, no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca.

Assim, a presente pesquisa se insere no debate sobre a questão urbana, tendo por tema a política urbana, com base nos instrumentos urbanísticos de zoneamento, uso e ocupação do solo para fins residenciais da cidade de Ponta Grossa/PR. A partir da verificação dos agentes produtores do espaço urbano e dos processos envolvidos na dinâmica de mudança da cidade nas últimas três décadas, conferindo destaque à atuação do Poder Público nas esferas executiva e legislativa, além da atividade do mercado imobiliário e respectivos consumidores, se pretende compreender as mudanças que a legislação urbana municipal causou no espaço urbano da cidade, especificamente, com relação à ocupação do solo para fins residenciais.

Para tanto, parte-se da hipótese de que a legislação urbana de ordenação territorial da cidade de Ponta Grossa-PR, ao ser alterada para permitir e/ou incentivar o investimento privado, funciona como instrumento de acesso ao uso e ocupação do solo urbano, visando atender, prioritariamente, os interesses dos agentes do setor imobiliário para fracionar e ordenar o espaço urbano quando da definição de zoneamentos, possibilitando e estimulando, assim, uma apropriação diferenciada da cidade para as diferentes classes sociais.

---

<sup>2</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Considerando, então, que a atuação do Estado influencia diretamente na distribuição das diversas atividades no espaço urbano, valorizando-os de forma seletiva; e que a definição de local de residência interfere no acesso aos demais direitos sociais e do próprio direito à cidade, a presente pesquisa busca identificar as mudanças no uso do espaço urbano residencial a partir das alterações da legislação urbana municipal que foram verificadas nas últimas três décadas na cidade de Ponta Grossa.

As inquietações descritas acima foram o ponto de partida para a definição do recorte territorial de análise na cidade de Ponta Grossa-PR<sup>3</sup>, cujas características a distinguem e destacam na região, se constituindo como uma cidade altamente urbanizada<sup>4</sup>, com índice de desenvolvimento humano alto<sup>5</sup> e desigualdade média<sup>6</sup>, com base de produção diversificada, com destaques para a atividade agropecuária, comércio, indústria e construção civil<sup>7</sup>, sendo a principal cidade da microrregião que compõe, exercendo influência na região e no estado do Paraná<sup>8</sup>. Entretanto, embora tais características de destaque, observando-se a realidade posta emergem as contradições, especialmente quando se analisam as questões que envolvem planejamento urbano, uso e ocupação do solo para fins residenciais.

Importante destacar que as transformações no tecido urbano redesenharam a cidade nas últimas décadas, expandindo sobremaneira o perímetro urbano, bem como intensificando a verticalização da cidade. Por isto, o recorte temporal para a presente pesquisa se concentrou nos últimos trinta anos, no período pós CF/88 – momento de constitucionalização da política urbana, que trouxe novos instrumentos jurídicos para regulação urbanística – até 2018, analisando os processos e mudanças que se manifestaram de forma mais intensa no espaço urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa-PR, de acordo com a legislação urbana municipal.

---

<sup>3</sup> O Município de Ponta Grossa-PR está situado na região dos Campos Gerais. Geograficamente, integra a mesorregião centro oriental paranaense, que engloba três microrregiões. A microrregião de Ponta Grossa-PR abrange os municípios de Carambeí, Castro, Palmeira e Ponta Grossa (IPARDES, 2012).

<sup>4</sup> Segundo dados do IBGE (2010) a taxa de urbanização de Ponta Grossa é de 97,79%.

<sup>5</sup> O IDHM de Ponta Grossa/PR, conforme o último censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010), é de 0,763, o que classifica o município de Ponta Grossa/PR na faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799).

<sup>6</sup> Com relação à desigualdade na distribuição de renda, Ponta Grossa apresenta, segundo o Índice de Gini, o valor de 0,5437 numa escala de 0 a 1, onde zero representa a perfeita igualdade e o indicador um a perfeita desigualdade. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em:

[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/ponta-grossa\\_pr#renda](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr#renda)>

<sup>7</sup> Revisão do plano diretor de Ponta Grossa: relatório 03 análise temática integrada. Ponta Grossa-PR, 2018, 391 p. Disponível em: <https://planodiretor.pontagrossa.pr.gov.br/informacoes/>. Acesso em 29 jan. 2019.

<sup>8</sup> O município de Ponta Grossa/PR, com relação à influência que exerce sobre as demais cidades da região, é classificado pelo REGIC – Região de Influência das cidades como “Capital Regional C”, significando que se constitui em uma “área de influência de âmbito regional, sendo referida como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios” (REGIC/IBGE, 2008).

Para tanto esta dissertação apresenta a seguinte pergunta de partida da pesquisa (QUIVY; CAPENHOUDT, 1992): de que forma a legislação urbana municipal de Ponta Grossa-PR promove mudanças no espaço urbano da cidade ao disciplinar o zoneamento e a forma de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais?

Para responder a tal indagação estabeleceu-se como objetivo geral compreender como as alterações na legislação levaram a mudanças no uso e na forma de ocupação do solo urbano para fins residenciais nas últimas três décadas na cidade de Ponta Grossa-PR.

Para tanto, foram elencados como objetivos específicos: a) demonstrar a dinâmica de produção do espaço urbano de Ponta Grossa-PR nas últimas três décadas; b) identificar os agentes produtores das mudanças do espaço urbano de Ponta Grossa-PR; c) identificar as principais mudanças que a legislação municipal causou para a forma de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais no período de 1988-2018; d) discutir teoricamente a produção e reprodução do espaço urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa-PR.

Para compreender como os agentes sociais interagem nesta dinâmica e produzem o espaço é necessária uma reflexão sobre as relações entre esses agentes e o poder público, remontando o contexto histórico-político da apreensão da questão urbana como uma questão de Estado, a interação entre o público e o privado e como isso se reflete na formulação da legislação urbana de ordenação territorial e, conseqüentemente, na produção do espaço urbano residencial.

A partir da perspectiva crítica dos estudos urbanos a pesquisa orienta-se pelo método dialético de interpretação da realidade, cujo desenvolvimento para abordagem do fenômeno de pesquisa implica, num primeiro momento, na abstração do fenômeno, de forma a superar os primeiros sinais perceptíveis, transpondo a aparência e desvelando a essência, a estrutura do objeto de estudo a ser analisado. É o método “pelo qual se pode desvendar a constituição do todo através de aproximações sucessivas, sem a pretensão de esgotar a complexidade e dinamicidade do real” (BOURGUIGNON, 2006, p. 45).

É o método “que penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (MARCONI; LAKATOS, 2016, p. 88).

Para que esse desenvolvimento metodológico seja possível, o método dialético possibilita investigar o fenômeno a partir da perspectiva das categorias centrais da historicidade, totalidade e contradição, as quais devem ser tratadas de forma articulada dentro do processo de investigação (BOURGUIGNON, 2006).

Para entender a categoria da historicidade é importante mencionar a ideia fundamental de Marx e Engels ao afirmarem que “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (MARX; ENGELS, 1963, v.3, p. 195 *apud* Netto, 2004) que promovem transformações dinâmicas na sociedade.

A respeito desta categoria, Netto (2004), baseado no fundamento de Marx e Engels, leciona que:

O procedimento metodológico próprio a essa teoria consiste em partir do empírico (os “fatos”), apanhar as suas relações com outros conjuntos empíricos, investigar a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno e reconstruir, no plano do pensamento, todo esse processo. O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, retorna sempre ao seu ponto de partida – e, a cada retorno, compreende-o de modo cada vez mais inclusivo e abrangente. Os “fatos”, a cada nova abordagem, se apresentam como produtos de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento maior que os engendra. A pesquisa, portanto, procede por aproximações sucessivas ao real, agarrando a história dos processos simultaneamente às suas particularidades internas. (NETTO, 2004, p. 58).

Contudo, a aproximação e retomada histórica do fenômeno investigado só se perfaz se for compreendida de forma integral, considerando o contexto social, econômico e político que se insere. Por isso, articula-se a historicidade com a categoria da totalidade, cuja concepção defendida por Lukács (2007) apresenta que:

A verdadeira totalidade, a totalidade do materialismo dialético é uma unidade concreta de forças opostas em uma luta recíproca; isto significa que, sem causalidade, nenhuma totalidade viva é possível e que, ademais, cada totalidade é relativa e mutável, mesmo historicamente: ela pode esgotar-se e destruir-se – seu caráter de totalidade subsiste apenas no marco de circunstâncias históricas determinadas e concretas (LUKÁCS, 2007, p. 59).

Bourguignon (2006) explica a totalidade na concepção da Teoria Social de Marx afirmando que:

A totalidade não quer dizer todos os fatos ou a soma das partes. [...] implica uma complexidade em que cada fenômeno só pode ser reconhecido e compreendido como um momento definido e em relação com outros fenômenos [...] visto que se relaciona e interage com os demais elementos constitutivos do real e é determinado pela sua dinâmica histórica”. (BOURGUIGNON, 2006, p. 47).

Nesse sentido, nenhum fenômeno pode ser considerado isoladamente. A perspectiva da totalidade implica em uma análise complexa das relações recíprocas e contraditórias travadas na realidade em que se insere o fenômeno. É por esse movimento de sucessivas aproximações com a realidade que emerge a categoria da contradição, fundamental para o desenvolvimento do método dialético, pois que, conforme Bourguignon (2006) “a contradição é o princípio básico da lógica dialética; negá-la é amarrar, amordaçar o processo de pensar o real” (BOURGUIGNON, 2006, p. 48).

Nessa perspectiva tem-se que “a dialética é a única maneira pela qual podemos alcançar a realidade e a verdade como movimento interno da contradição [...] é o que movimenta e transforma o sujeito, fazendo-o síntese ativa de todos os predicados postos e negados por ele.” (CHAUI, 2000, p. 258).

A categoria da contradição é fundamental para a investigação do objeto de pesquisa, pois ao propor-se a hipótese de que a legislação urbana de ordenação territorial da cidade de Ponta Grossa-PR funciona como instrumento de acesso ao uso e ocupação do solo urbano, visando atender, prioritariamente, os interesses do setor imobiliário para fracionar e ordenar o espaço urbano se pretende demonstrar como as mudanças da legislação de uso e ocupação do solo urbano interferem no espaço urbano de Ponta Grossa.

Para tanto, demandou-se enquanto procedimentos metodológicos a pesquisa quantitativa e qualitativa, de cunho exploratório e articulado de forma a possibilitar a aproximação com a realidade (OLIVEIRA JR.; SGARBIERO; BOURGUIGNON, 2012) e o cumprimento dos objetivos específicos delimitados.

Quanto aos instrumentos necessários trata-se de pesquisa bibliográfica e documental. A revisão bibliográfica tem por finalidade verificar os principais autores e trabalhos publicados que discutem o assunto e consiste numa atividade norteada pelos problemas e pelo contexto de expectativas levantadas (MARCONI; LAKATOS, 2016).

Oliveira (2007) aponta que a pesquisa bibliográfica “é um estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica”. E acrescenta que “o mais importante para quem faz pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico” (2007, p. 69).

Nesse sentido, conduzida na perspectiva histórico-crítica a pesquisa bibliográfica possibilitou o aprofundamento das reflexões teórico-conceituais acerca da produção do espaço a partir da teoria de Henri Lefebvre (2006; 2008; 2016), aliando-se com David Harvey (1980; 2006), Milton Santos (1991; 2013), Roberto Lobato Corrêa (1989; 2018), dentre outros. Para compreensão do processo de urbanização brasileiro fundamentou-se principalmente em Ermínia Maricato (2003; 2013; 2014; 2015), Raquel Rolnik (1997; 2015), Nabil Bonduki (2017), Lúcio Kowarik (1979; 1982), e outros; as noções sobre política pública foram baseadas em Di Giovanni (2009), Souza (2006; 2018) e Kauchakje e Scheffer (2017).

A pesquisa documental, por sua vez, caracteriza-se pela fonte de coleta de dados ser restrita a documentos, que podem ser escritos ou não e são classificados em primários ou secundários, contemporâneos ou retrospectivos (MARCONI; LAKATOS, 2016). Consubstancia-se por ser uma pesquisa sobre um amplo conjunto de diversos materiais que

ainda não foram analisados cientificamente, ou que podem ser reexaminados, na busca por outras informações e interpretações complementares (BONOTTO; KRIPKA; SCHELLER, 2015). Segundo Pádua (1997, p.62):

Pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências.

No mesmo sentido, na ótica de Helder (2006 *apud* BONOTTO; KRIPKA; SCHELLER, 2015) a pesquisa documental “vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. [...] é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas”.

Esclarecido que a pesquisa documental se debruça sobre uma vasta gama de documentos diversos não analisados cientificamente, insta destacar o conceito de Cellard (2008) sobre o que se compreende por documento. Para o autor, é todo documento escrito ou não (registros cinematográficos ou testemunhos) que sirva como registro ou prova dos fatos:

O documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito freqüentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

Outro ponto importante que merece destaque é o fato de que a pesquisa documental não deve ser confundida com a pesquisa bibliográfica, embora semelhantes, porque ambas utilizam o documento como fonte de informação. Contudo, segundo Gil (2000, p.44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, enquanto que a pesquisa documental, como apontado acima, possui uma gama variada de documentos ainda não trabalhados analiticamente. É o que pontua Oliveira (2007):

A pesquisa documental se caracteriza pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Assim vislumbra-se que o que diferencia a pesquisa bibliográfica da pesquisa documental é a natureza das fontes. Superado tal questionamento, imprescindível para o desenvolvimento da pesquisa documental é a clareza do pesquisador quanto ao objeto de pesquisa, pois influenciará diretamente na escolha das fontes documentais, na amostra

representativa de pesquisa e especialmente na delimitação do universo da pesquisa (FLICK, 2009).

Este instrumento metodológico apresenta vantagens na pesquisa social. Godoy (1995) aponta que uma das primeiras vantagens é o fato de a pesquisa documental permitir o estudo de pessoas às quais não se tem acesso físico. Destaca também a característica de ser uma fonte não-reativa, ou seja, cujas informações permanecem as mesmas após o decurso do tempo. Além disso, se trata de uma fonte natural de informações, uma vez que o documento tem origem em um determinado contexto histórico, social e econômico, retrata e revela os dados sobre esse contexto, eliminando o risco de alteração no comportamento dos sujeitos sob investigação durante a pesquisa. Por último e em razão das demais vantagens apresentadas, destaca a autora que a pesquisa documental se mostra adequada para estudos que abranjam longos períodos de tempo, onde se busca identificar tendências no comportamento de um fenômeno.

Fator importante para a pesquisa social é que a utilização de documentos em pesquisa permite inserir a dimensão do tempo à análise e compreensão do social, favorecendo a observação do processo de amadurecimento ou evolução dos sujeitos e/ou dos fenômenos estudados (CELLARD, 2008).

Para isto, nesta etapa, foram identificadas e mobilizadas as seguintes fontes de pesquisa:

A) Legislação nacional: Constituição Federal de 1988; Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano).

B) Legislação Municipal de Ponta Grossa-PR: 1) Lei nº 4839/92 (revogada): aprova o plano diretor do município para o decênio 92/02; 2) Lei nº 4856/1992 (revogada): dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa/PR; 3) Lei nº 6329/1999 e suas alterações<sup>9</sup> (em vigor): consolida e atualiza a legislação que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa/PR; 4) Lei Municipal nº 6180/1999: cria o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa – IPLAN; 5) Lei nº 8663/2006 (em vigor): aprova o plano diretor do município de Ponta Grossa/PR para o decênio 2006/2016; 6) Lei nº 12.223/2015 e Decreto nº 11.319/2016: institui o Conselho Municipal da Cidade.

---

<sup>9</sup> Diante das inúmeras alterações promovidas na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano de Ponta Grossa-PR foi elaborado uma tabela de forma a organizar a visualização destas alterações no período do recorte temporal estabelecido para a pesquisa. A tabela encontra-se no ANEXO 1 deste trabalho.

C) Acesso aos bancos de dados dos seguintes órgãos: 1) Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES): acesso ao Caderno estatístico do Município de Ponta Grossa-PR-2018; 2) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): acesso ao Censo demográfico de 2010; 3) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): acesso a estudos e análises sobre a política urbana pós-CF/88; 4) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil; e 5) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa (IPLAN): acesso aos relatórios produzidos durante o processo de revisão do plano diretor no período 2017-2018. Com estes documentos foi possível verificar o perfil socioeconômico do município, com ênfase no aumento populacional, na expansão do perímetro urbano e na distribuição das atividades econômicas pelo município, o que impacta na organização do uso e ocupação do espaço urbano.

Assim, a presente dissertação foi estruturada da seguinte forma: o primeiro capítulo se concentra, inicialmente, no aprofundamento de reflexões teórico-conceituais acerca da produção do espaço para possibilitar o desenvolvimento da construção da questão urbana como uma questão de Estado, remontando o contexto histórico, econômico, político e social da idealização da política urbana até a sua efetiva constitucionalização em 1988 e regulamentação com o Estatuto da Cidade em 2001.

A partir do desenvolvimento do primeiro capítulo como base teórica que compõe e permeia o presente trabalho, o segundo capítulo concentrou-se na realidade local de Ponta Grossa-PR, considerando aspectos históricos e geográficos da formação da cidade, além do perfil socioeconômico nas últimas três décadas. Também, foi apresentada a estrutura da legislação urbana municipal, com destaque para a Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano (Lei 6.329/1999) e suas implicações na produção do espaço urbano. Isto para poder identificar as principais mudanças que a legislação municipal causou para a forma de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais no período de 1988 a 2018.

Busca-se, assim, demonstrar quais as permanências e mudanças ao longo dos anos no que diz respeito à ocupação do solo para fins residenciais que têm sido responsáveis pelo direcionamento e ordenação do espaço urbano de Ponta Grossa-PR.

O terceiro capítulo se concentra na análise detida dos processos, retomando a base teórica e o período inicial das mudanças expostas nos capítulos anteriores de maneira a entender os processos que resultaram na configuração socioespacial que se constata na cidade até o ano de 2018. Ou seja, é neste capítulo que se propõe desvelar, compreender e debater a essência dos fenômenos. A partir da análise do processo histórico, dos atores envolvidos e dos processos urbanos implementados, aliados à análise da legislação urbana e à teoria

socioespacial apresentada, busca-se entender a gênese da aparência apresentada no segundo capítulo, de modo a demonstrar e debater criticamente a produção do espaço urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa-PR.

Para a realização do processo de análise, a pesquisa sustenta-se na referência de Minayo (*apud* GOMES, 1998, p. 121), em que “[...] a análise deve superar a descrição do dado e avançar para a interpretação. Interpretação como articulação dessa descrição com conhecimentos mais amplos e que extrapolam os dados específicos da pesquisa”.

Para tanto, este processo exigirá a organização do conteúdo coletado; a exploração das possibilidades teóricas que o conteúdo apresenta; o estabelecimento de articulações entre os elementos empíricos identificados e o suporte teórico construído; e, por fim, a exposição das reflexões de forma a dar conta da explicação das relações internas e externas que o objeto revela. Especificamente sobre esta última etapa, ciente de que a visualização e a compreensão das mudanças no espaço urbano ultrapassam a demonstração e análise da legislação, serão utilizadas imagens e fotografias antigas e atuais da cidade, além de softwares de geoprocessamento (QGIS, por ex.) para elaboração de mapas que evidenciem, a partir da legislação, as mudanças no espaço urbano da cidade, buscando demonstrar por meio das imagens e mapas de que forma a regulamentação para uso e ocupação do solo para fins residenciais mudou a cidade de Ponta Grossa ao longo das últimas três décadas.

Por derradeiro, compreende-se que a proposta de uma análise interdisciplinar do objeto é pressuposto para a problematização que se funda esta pesquisa, não sendo possível explicá-la e compreendê-la sob uma única perspectiva. O objeto exige, dessa forma, análises sociais, históricas, políticas, geográficas, econômicas, e jurídicas, o que revela sua inter-relação com as diversas áreas do conhecimento e qualifica o desafio enfrentado durante a realização da pesquisa.

## CAPÍTULO 1 – DA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO À POLÍTICA URBANA

Este capítulo se propõe a compreender o processo de produção do espaço urbano a partir de reflexões teórico-conceituais, para possibilitar o desenvolvimento da análise de uma realidade concreta. Partindo-se da perspectiva crítica dos estudos urbanos, expõe-se sobre as diversas concepções de espaço, produção e reprodução espacial. Também, caracterizam-se os agentes produtores e reprodutores do espaço urbano para em seguida adentrar na análise da normatização de uma política pública urbana, evidenciando-se a atuação do poder público municipal no contexto federativo brasileiro.

Tais reflexões auxiliarão no entendimento das transformações ocorridas no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR, principalmente quando da análise da regulamentação da ordenação, uso e ocupação do solo para fins de residenciais.

### 1.1 SOBRE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

#### 1.1.1 A Produção Do Espaço

Neste item de abertura da discussão foram exploradas concepções e reflexões teóricas sobre o processo de produção do espaço urbano que permearam a construção do trabalho e fundamentarão a análise da realidade concreta do município de Ponta Grossa-PR no capítulo 3. No primeiro momento, fundado na perspectiva crítica dos estudos urbanos, foram apresentadas concepções sobre o espaço, produção e reprodução espacial, tendo como referente a teoria socioespacial de Henri Lefebvre.

Na sequência e, em virtude da concepção de espaço como um produto social, profundamente conectado à realidade social, abordou-se teoricamente a caracterização dos agentes produtores do espaço urbano, a fim de demonstrar as relações existentes entre os diversos segmentos da sociedade (e seus interesses) e a produção do espaço urbano, buscando expor os elementos e evidenciar a lógica que guia esse processo.

Pois bem, a produção do espaço está intimamente relacionada ao processo histórico, social e econômico de uma sociedade, é o *locus* onde se produz e reproduz o modelo produtivo. Milton Santos (2012, p. 121) relaciona a distribuição socioespacial à divisão do trabalho ao explicar que “a história do mundo é a história da sucessão das formas de produção e distribuição social e territorial das tarefas”.

O espaço da cidade cada vez mais é apropriado como espaço produtivo. A forma com que a cidade organiza as dinâmicas de produção e circulação de bens, pessoas e ideias; a maneira pela qual os diversos atores sociais apropriam-se do espaço urbano refletindo a desigualdade na distribuição de benfeitorias coletivas é resultado de processos econômicos e disputas políticas entre os diferentes setores da sociedade (SANTOS, 2012).

A atuação do Estado influencia a distribuição das atividades no território e o valor da terra, por meio da definição de zoneamento e dos investimentos em infraestrutura; sua atuação nas questões econômicas ou em políticas habitacionais pode ter ou não um caráter redistributivo, e interfere no espaço resultante (SANTOS, 2012). Assim, a ordenação do uso do espaço urbano correlaciona formas espaciais e relações sociais que são produzidas e reproduzidas historicamente no âmbito de um modo de produção específico, revelando a sistemática da interação entre os diversos agentes da sociedade na produção do espaço urbano.

Nesse contexto, a produção e a reprodução do espaço explicitam um meio de reprodução da própria vida social, da realidade concreta, ou seja, o ato de produção da vida está atrelado ao ato de produção do espaço, considerado como “condição, meio e produto da reprodução social” (CARLOS, 2018. p. 63).

A partir dessa concepção relacional Lefebvre (2006) delinea o processo de produção do espaço. Sendo o espaço um produto social, o autor propõe uma teoria socioespacial que compreenda o espaço como fator fundamentalmente conectado à realidade social, isto é, o espaço não existe sozinho, é produzido; se perfaz da relação do homem com o espaço, numa dinâmica mútua onde homem e sociedade se influenciam e produzem o espaço, donde se extrai que “não há realidade social inespacial; qualquer realidade social é, por definição, espacial” (MONTE-MÓR, 2006, p. 01-02)

Aprofundando as bases de sua teoria socioespacial, Lefebvre (2006) sustenta que o processo de produção do espaço enquanto reprodução social das relações capitalistas engloba e articula três acepções que estão inter-relacionadas e interagem dialeticamente: a prática espacial, como espaço percebido, as representações do espaço, como espaço concebido e os espaços de representação, como espaço vivido.

Explica o autor que a acepção do espaço percebido está associada à prática espacial, entendida como a prática de uma sociedade que produz lenta e serenamente o seu espaço, postula e o supõe em uma interação dialética, dominando e apropriando-se dele. Na sociedade capitalista a prática espacial (espaço percebido), nessa interação dialética, envolve a relação

espaço-tempo na realidade cotidiana e urbana, que se manifesta, por exemplo, nos percursos que conectam os lugares de trabalho, lazer e vida privada.

As representações do espaço, por sua vez, consistem no espaço concebido, sendo aquele produzido pelos cientistas, planejadores, profissionais em geral. Não está dissociado dos espaços percebido e vivido, mas, segundo o autor, é o espaço dominante numa sociedade, um modo de produção (LEFEBVRE, 2006).

Os espaços de representação, ou seja, o espaço vivido é o espaço vinculado à prática social, manifestado por imagens e símbolos que acompanham o espaço dos habitantes e usuários. Segundo Lefebvre (2006), no que concerne ao vivido, o espaço nunca é neutro e puro. Também não está dissociado dos demais, contudo, na sociedade capitalista seria o espaço dominado que a imaginação deseja modificar e apropriar. Consiste no “locus dos processos cognitivos e das representações sociais. É o espaço das mediações e da interlocução entre o percebido e o concebido” (SERPA, 2005, p. 222).

Schmid (2012) analisa a tríade espacial de Lefebvre e assevera que se trata de processos ativos que são, ao mesmo tempo, individuais e sociais; constitutivos da autoprodução do homem e da sociedade. O percebido, o concebido e o vivido se entrelaçam constituindo um espaço múltiplo, heterogêneo e contraditório, justamente porque é social e historicamente produzido (LEFEBVRE, 2006).

Lefebvre (2008) ao afirmar que o espaço é social e historicamente produzido; que está ligado à reprodução das relações sociais de produção; que é, ao mesmo tempo, homogêneo e deslocado, fragmentado e ordenado, desarticulado e conservado, relaciona espaço e tempo como duas categorias fundamentais à análise do processo de produção ao assinalar que o espaço envolve o tempo. Isso porque, na sociedade capitalista o cidadão consumidor ao comprar um espaço na cidade, qualificado por possuir mais ou menos população, mais ou menos prestígio social, adquire também – e especialmente – uma distância, que vincula o seu local de residência aos demais lugares de comércio, trabalho e lazer, por exemplo.

Dessa maneira, a relação existente consiste no fato de que no mundo das mercadorias o consumidor compra um emprego de tempo, ao qual se conectam os espaços com os atributos correspondentes (trabalho, consumo, lazer, percurso, dentre outros). O tempo se organiza (e se compra), portanto, em função da reprodução das relações de produção da vida cotidiana, o que fica evidente quando se trata do fenômeno da segregação habitacional, porquanto “o tempo perdido não o é para todo mundo, pois é preciso pagar caro por ele” (LEFEBVRE, 2008, p. 50).

O reconhecimento de que as contradições são inerentes à realidade social é o núcleo do pensamento dialético de Lefebvre. Assim, a compreensão sobre o espaço deve ser no sentido ativo; de que consiste numa complexa rede de relações produzida e reproduzida continuamente, caracterizando como objeto de análise da teoria socioespacial o próprio processo ativo de produção que se desenvolve no tempo.

Embora a complexidade da teoria e do pensamento de Lefebvre, a síntese que permeia a discussão é a relação espaço-tempo, demonstrando que o espaço é inacabado, dinâmico, social, histórico e continuamente produzido de acordo com cada sociedade.

Alinhado com esse raciocínio há outros autores cujos estudos contribuem para o esclarecimento da temática. Extrai-se da obra de Santos (1999), Castells (1983) e Corrêa (1989, p. 11) que o espaço “é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço”.

Essa noção de que o espaço é ao mesmo tempo produto e produtor da reprodução social, permeia a concepção de diferentes autores que auxiliam nessa compreensão. Souza (2002, p. 61) afirma ser o espaço “palco, fonte de recursos, recurso em si [localizações], arena, referencial simbólico/identitário e condicionador, [...] é substrato material, lugar e território”.

Santos (1999) não se afasta dessas concepções, mas aborda o espaço de forma diferencial ao entendê-lo como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (p. 51). Assinala o autor que os objetos naturais ao longo da história e, em consequência da atividade humana, foram sendo moldados, fabricados e ressignificados, criando objetos técnicos, mecanizados. Assim por que afirma que esses sistemas de objetos e ações interagem entre si de maneira que o sistema de objetos condiciona a forma de ocorrência das ações, enquanto que o sistema de ações leva à criação de objetos novos e à formação de um conjunto de relações sociais de produção. Desse modo, ao considerar o espaço como um conjunto indissociável de objetos e ações, e de forças e funções que, em virtude do movimento dialético da sociedade, modificam os lugares com o decorrer do tempo, o autor constrói uma relação espacial entre natureza e sociedade transformada pelo trabalho.

Nesse sentido, na sociedade capitalista o espaço urbano reflete o modo capitalista de produção vigente, resultando em uma sociedade mais complexa, heterogênea e contraditória em suas relações socioespaciais. Pode-se dizer, então, que a cidade é um lugar privilegiado para observação dos fenômenos sociais, pois é nela que emergem as contradições da

reprodução da vida e afirmam-se os contornos da distinção das classes sociais que interagem e disputam o direito à cidade (CORRÊA, 1989).

O resultado desta dinâmica é a produção de um espaço urbano heterogêneo, contraditório e de desenvolvimento desigual, que é potencializado no contexto dominado pelas práticas neoliberais<sup>10</sup>. Harvey (2009) ao analisar a formação do espaço urbano nas cidades modernas capitalistas aponta que, embora as cidades sempre tenham sido lugares de desenvolvimento geográfico desigual, no contexto neoliberal essas desigualdades se proliferaram e intensificaram, beirando a ocorrência de um conflito civil, cuja iminência se dá pelas diferentes formas de apropriação e acesso a terra urbanizada e bem localizada, destacando a contradição acerca da produção do espaço, pois é processo que se dá socialmente, mas a apropriação é privada.

Assim, na medida em que o espaço torna-se uma mercadoria cada vez mais valiosa (SANTOS, 1991) o seu uso é redefinido pelo seu valor de troca, configurando, portanto, o espaço-mercadoria, concebido pela inserção da propriedade privada no cotidiano da sociedade, separando categoricamente o espaço público do privado (CARLOS, 2011).

Este aspecto de espaço-mercadoria fica evidenciado na problemática da ocupação do espaço para fins residenciais. Corrêa (1989) afirma que esse desequilíbrio estrutural se dá pelo caráter especial da ocupação residencial enquanto mercadoria, pois ela se submete à dinâmica do mercado na cidade capitalista. Como as classes sociais possuem diferentes capacidades de obter uma residência, o meio urbano conseqüentemente materializa uma configuração socioespacial desigual, diferenciada e fragmentada, expressando o fenômeno da segregação residencial.

Essa expressão da problemática social está no cerne da dinâmica de produção e reprodução histórica dos processos de uso e ocupação do solo urbano, demonstrando na realidade concreta a interação entre os diversos agentes sociais. Sendo a produção do espaço um meio de reprodução da vida social, na cidade capitalista este processo é orientado pelas necessidades de expansão e acumulação do capital, o que intensifica as contradições e conflitos no espaço urbano (Harvey, 2009).

---

<sup>10</sup> O neoliberalismo, segundo a lição de Laurell (1997), trata-se de uma expressão polissêmica que busca dar sentido: a) a uma política econômica com características específicas, como redução de despesas e de déficits públicos, congelamento e quedas salariais, liberação de preços, restrições creditícias, elevação da taxa de juros, desvalorização da moeda, liberalização do comércio exterior, dentre outros; b) novo padrão expansionista de acumulação nas mãos do grande capital internacional; c) substrato ideológico que prega uma visão ultra-apologética do mercado, valorizando o individualismo e a competição; d) no campo da política social uma severa crítica à desmercantilização, à solidariedade social e o coletivismo.

Embora o processo de produção do espaço enquanto reprodução da vida social não seja uma particularidade do sistema capitalista (CARLOS, 2011; 2014), a transmutação nos modos de apropriação que definem a forma de utilização e ocupação dos espaços ressignifica esse processo na sociedade moderna capitalista, porquanto, sob a lógica da propriedade privada, a vinculação mais acentuada do espaço ao seu valor de troca propicia um processo de valorização e reprodução contínua do capital.

Esse aspecto é acelerado e intensificado com a globalização e a incorporação de práticas neoliberais. A introdução de políticas neoliberais nas últimas décadas do século XX, notadamente nos anos de 1980 e 1990, fortalece essa conjuntura na medida em que reduziu o papel de Estado provedor, promotor de políticas sociais (COSTA, 2006).

Santos (2012), ao analisar a concepção de espaço e entendê-lo como um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de ações e resultados não se afasta do impacto desses fenômenos na compreensão sobre o espaço urbano ao aliar a globalização, o avanço da tecnologia e as mudanças do mundo do trabalho nas transformações urbanas, entendendo que quanto maior a divisão do trabalho, maior a divisão da cidade em espaços particulares, que devem servir de suporte às atividades correspondentes.

A globalização acelera esse processo já que a escala de competitividade se torna planetária. Isso leva a uma maior desigualdade entre os níveis de atividade – e suas exigências de entorno material – e a utilização e distribuição dos recursos públicos no espaço urbano para manter as condições gerais de produção (SANTOS, 2012). Assim, o capital social representado pela cidade é apropriado de maneira cada vez mais seletiva e privada entre as diversas frações de capital presentes no espaço urbano, agravando as desigualdades socioespaciais.

Nessa lógica, considerando que nas sociedades modernas a riqueza revela-se como uma grande acumulação de mercadoria e sendo o espaço o lugar onde as relações sociais de produção se consubstanciam, afirma Lefebvre (2008) que o espaço tornou-se, portanto, *instrumental*. E sendo instrumento, tem uma finalidade, que na lógica capitalista de divisão social de classes é a de:

Dispersar a classe operária, reparti-la nos lugares prescritos, organizar os fluxos diversos subordinando-os a regras institucionais; subordinar, por conseguinte, o espaço ao poder; controlar o espaço e reger, tecnocraticamente, a sociedade inteira, conservando as relações de produção capitalistas. (LEFEBVRE, 2008, p. 08).

Assim, considerar que a prática das relações sociais ocorre espacialmente e que, concomitantemente, todos os fenômenos sociais têm sua expressão espacial (ROLNIK, 2000),

é noção fundamental para se pensar e caracterizar o espaço neste trabalho, bem como os agentes que nele atuam, o produzindo e reproduzindo constantemente.

Desse modo, o espaço sendo compreendido nas esferas do concebido, do percebido e do vivido (LEFEBVRE, 2006), ele confere centralidade às classes sociais no processo de produção, deixando de ser algo estático e inerte para qualificar-se enquanto produto e produtor das relações sociais de produção, repleto de contradições e pluralidade, inacabado e dinâmico; que é continuamente produzido. Parte destas inquietações, contradições, pluralidades e dinamismo foi objeto de enfrentamento no próximo item deste trabalho que se propõe a analisar teoricamente os agentes produtores do espaço.

### 1.1.2 Agentes Produtores Do Espaço

A produção do espaço urbano implica na reprodução da própria vida social por meio da reprodução das relações sociais num determinado tempo e espaço de cada sociedade. Em razão disto, a análise desse processo requer a caracterização da dinâmica de interação dos agentes<sup>11</sup> que produzem o espaço, justamente pela pluralidade de interesses que conflitam entre si para guiar a lógica da formação socioespacial.

Assim, sendo a cidade o lugar privilegiado para observação dos fenômenos sociais em razão das contradições inerentes à questão socioespacial, a análise da atuação e das estratégias dos agentes envolvidos é elemento essencial para a compreensão do processo produtivo. Essa análise assenta-se inicialmente nos estudos desenvolvidos e consolidados na área da geografia urbana, onde alguns agentes aparecem com frequência no processo de produção do espaço.

Roberto Lobato Corrêa, geógrafo brasileiro, aprofunda a discussão da produção do espaço em suas obras e afirma que este processo não decorre da “mão invisível do mercado”, tampouco de um capital abstrato; pelo contrário, é decorrente da interação de agentes sociais concretos, históricos, imbuídos com interesses, estratégias e práticas próprias que conflitam entre si e com os outros segmentos da sociedade (CORRÊA, 2018) e, em virtude disso, são responsáveis por “materializar os processos sociais na forma de um ambiente construído [...]” (CORRÊA, 2018, p.44).

---

<sup>11</sup> Apoiando-se na abordagem de Vasconcelos (2011), que apresentou as diferenças e debates acerca dos termos ator e agente pela sociologia, história e geografia quando do estudo do espaço urbano, elegeu-se para esta pesquisa, assim como o autor supracitado, a utilização do termo agente, por compreender que remete a papéis de representação, especialmente coletivo. Não obstante as limitações e as discussões sobre o uso do termo, a concepção foi adotada por entender que comporta melhor a discussão acerca das inter-relações envolvidas na produção do espaço urbano permeado por interesses diversos, contraditórios e antagônicos.

Nessa perspectiva o autor identifica cinco categorias de agentes sociais atuantes no processo de produção do espaço, sendo eles: os proprietários dos meios de produção, especialmente os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos. Corrêa (2018) categoriza dessa maneira por entender que esses agentes possuem estratégias e práticas que ao interagirem entre si transformam o espaço urbano.

Essa heterogeneidade também é constatada por Harvey (2005) ao refletir sobre a reificação das cidades e as circunstâncias que as fazem parecerem agentes ativos do desenvolvimento político econômico, quando, na verdade, são simples coisas. Argumenta o autor que o mais apropriado para se compreender o processo urbano é a apreensão de que a urbanização é um conjunto de processos sociais que se dão no espaço e no tempo, qualificados por um “amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, que interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas” (HARVEY, 2005, p. 170).

Ao analisar as relações que envolvem o mercado de moradia Harvey (1980) identifica seis categorias de atores<sup>12</sup>, sendo eles: os usuários da moradia; os corretores de imóveis; os proprietários; os incorporadores e a indústria da construção de moradia; as instituições financeiras e as instituições governamentais, os quais “tem um modo distinto de determinar o valor de uso e o valor de troca” da moradia (HARVEY, 1980, p. 139).

Os usuários porque se relacionam com o valor de uso da habitação e agem de acordo com isso, contudo o valor de troca pode ser considerado na medida em que o imóvel tem potencial de riqueza, assim, os usuários se relacionam para obter valor de uso por meio do arranjo do valor de troca. Os corretores de imóveis, por sua vez, operam para obter valor de troca, isto é, lucro, por meio da compra e venda ou intermediação de negócios. Os proprietários fundiários, principalmente os rentistas, objetivam o valor de troca da moradia, pouco lhes importando o valor de uso próprio (HARVEY, 1980). Corrêa (1989) assevera, especialmente com relação aos proprietários fundiários, que estes estão particularmente interessados na expansão da cidade para ampliar as possibilidades de ocupação da periferia urbana por meio de habitações populares (conjuntos habitacionais) ou condomínios fechados de médio/alto padrão objetivando, conseqüentemente, a conversão da terra rural em terra urbana, em virtude da maior rentabilidade desta do que daquela.

---

<sup>12</sup> A utilização do termo atores para se referir aos agentes produtores do espaço urbano neste momento justifica-se por ser o termo empregado pelo próprio autor na sua análise.

Nesse movimento de expansão e ocupação da periferia é que se percebe com maior intensidade a distinção de classes, já que às localizações dos terrenos associam-se as distâncias necessárias aos deslocamentos (LEFEBVRE, 2006), pois os proprietários dos imóveis com melhor localização pressionam o Estado para a estruturação urbana da região, quer seja mediante a construção da infraestrutura pelo próprio Estado ou na obtenção de financiamentos especiais para a construção (CORRÊA, 1989), o que resulta na valorização dos terrenos a serem edificados e dos ociosos no entorno, obstando a instalação de conjuntos habitacionais na região.

A localização é um fator importante na questão da desigualdade porque ao se associar aos deslocamentos na cidade, reproduz uma lógica que garante às classes mais altas melhor qualidade de moradia, pois a instalação bem localizada de condomínios fechados de alto padrão assegura melhor acessibilidade aos centros urbanos e mais qualidade ambiental por geralmente estarem instalados próximos a espaços verdes e cursos d'água, reproduzindo a exclusividade e a distinção de classe, reafirmando a procura destas classes por áreas cada vez mais isoladas, exclusivas e valorizadas (por investimento público).

Para além da dinâmica do valor de uso e valor de troca da terra urbana, a expansão periférica influencia na qualificação da terra urbana enquanto reserva de valor, formando-se os vazios urbanos<sup>13</sup> que representam reservas para a especulação imobiliária. Gonzales (2016) explica que no processo de desenvolvimento das cidades orientado para o mercado, o movimento de expansão do solo com a formação de vazios urbanos com agregação de valor de reserva para a terra, visa a obtenção do maior lucro possível. Asseverando que:

O quadro físico urbano se expande para atender não só uma demanda para uso efetivo, mas uma demanda para reserva do solo (especulação). Atendendo a essa demanda, ele se produz e reproduz, fundamentalmente por meio da construção de infraestrutura (redes e vias) e/ou de edificações e benfeitorias, em localizações e com distribuições determinadas. Esta reprodução se dá tanto pelas alterações de uso e/ou função e pelas substituições de usuários, quanto pela deterioração e/ou reformas e melhorias (GONZALES, 2016, p.)

Em sentido oposto, a lógica dos proprietários de terrenos periféricos mal localizados, sem incrementos físicos e ambientais é a instalação de loteamentos e conjuntos populares destinados às classes sociais com menor poder aquisitivo. Nestes a infraestrutura é mínima e a implementação de políticas públicas habitacionais resulta na implantação de grandes e

---

<sup>13</sup> Representam os intervalos desocupados dentro da malha urbana, localizados entre as áreas centrais e periféricas distantes, configurando áreas privadas que não são disponibilizadas à construção pelos proprietários (GONZALES, 2016).

monótonos conjuntos habitacionais (CORRÊA, 1989), desguarnecidos de quaisquer outros investimentos públicos.

A expansão periférica também guarda relação com o fenômeno da autoconstrução, que contribui para a permanência do sistema de acumulação do capital nas cidades brasileiras. Por meio da produção da moradia em um espaço urbano desguarnecido de infraestrutura urbana, onde tudo falta, os sujeitos assumem a questão e resolvem a demanda habitacional à custa do seu próprio esforço, sem investimento público (MARICATO, 1982).

Por isso, destacando Villaça (1998, p.354) ao afirmar que “só a totalidade da cidade produz e reproduz localizações, mas elas são irreproduzíveis”, se conclui que a localização é elemento essencial no processo de produção do espaço urbano e impacta diretamente na desigualdade e segregação socioespaciais.

A dinâmica dos incorporadores e da indústria da construção é peculiar e mais complexa porque esses agentes agem para criar novos valores de uso para os outros, objetivando realizar valores de troca para si próprios. Esse mecanismo ocorre porque os investimentos para a compra e preparação do solo, mais a construção da moradia exigem considerável aplicação de capital em adiantamento à troca. Assim, objetivando o lucro esses agentes investem e empregam esforços para proporcionar os valores de uso necessários para angariar benefícios em valor de troca para si próprios. Em virtude disto o interesse destes agentes está fortemente ligado ao processo de crescimento e suburbanização (HARVEY, 1980).

As instituições financeiras têm importante função no mercado de moradia na medida em que estão interessadas na obtenção de valor de troca por meio do financiamento de oportunidades para a aquisição do valor de uso. Mas, esses agentes aplicam essa mesma dinâmica, a de propiciar a aquisição do valor de uso pelo financiamento, possibilitando a obtenção do valor de troca, em todas as áreas do desenvolvimento dos seus patrimônios (industrial, comercial ou residencial) e, assim, conseguem o controle para alocar e direcionar o uso do solo conforme os seus financiamentos, numa lógica orientada para a lucratividade (HARVEY, 1980).

O último grupo de atores categorizado por Harvey (1980) diz respeito às instituições governamentais. Esse grupo atua frente à carência de valores de uso para os consumidores de moradia. Diretamente atua produzindo valor de uso por meio de ações públicas, como a provisão de moradias; Indireta e mais frequentemente atua provendo auxílios, como a isenção de impostos, a instituições financeiras, incorporadores e a indústria da construção civil para obter valores de troca pela ação governamental.

Outra forma de intervenção por meio da ação governamental do Estado é a imposição de restrições legais na operação do mercado, como as definições de zoneamento e os controles de uso e ocupação do solo, contribuindo indiretamente para o valor de uso do local de residência a partir da modificação do meio que a circunda.

Sobre os múltiplos papéis do Estado na produção do espaço urbano, Corrêa (2018) ao afirmar que “essa multiplicidade decorre do fato de o Estado constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam” (CORRÊA, 2018, p. 45) remete a Samson (1980), para quem a ação do Estado com relação à produção do espaço e à dinâmica socioespacial não se dissocia do contexto econômico, político e social de cada região, possuindo o ente público uma ampla gama de possibilidades que abrangem: o estabelecimento de marco jurídico de produção e uso do espaço; a imposição de taxas à propriedade fundiária, às edificações e ao uso da terra, as quais condicionam a diferenciação socioespacial no espaço urbano; a produção de infraestrutura urbana que possibilita o desenvolvimento de atividades produtivas por outros agentes (vias de tráfego, sistemas de água e saneamento, etc.); o controle do mercado fundiário; e a promoção imobiliária, especialmente para a produção de imóveis residenciais destinados para determinados grupos sociais, o que impacta na segregação residencial dentro do espaço urbano.

Como agente produtor do espaço urbano a atuação do Estado é imprescindível e determinante para o crescimento, controle e desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme preconiza a CF/88 e o Estatuto da Cidade. Porque é justamente por meio da política pública que se destaca a atuação estatal e, especialmente, quando se fala em política urbana destaca-se a atuação do ente municipal na ordenação territorial do solo urbano, pois é exatamente a esfera de competência em que o Município possui maior autonomia e ingerência na política urbana conforme o disposto nos artigos 30, VIII e da CF/88 <sup>14</sup>.

Retomando a teoria de base que sustenta esta pesquisa, parte-se do pressuposto de que o espaço é a dimensão material da realidade social e vinculado à prática social não é neutro (LEFEBVRE, 2008). O Estado, como agente privilegiado na formulação, gestão e execução da política urbana de ordenação deste espaço também não o é, expressando, prioritariamente, em suas políticas, forma e estrutura os interesses dos grupos dominantes, resultantes da correlação de forças entre as classes sociais (POULANTZAS, 1985).

---

<sup>14</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

O Estado capitalista evidencia as tensões entre a defesa dos interesses das classes dominantes e dominadas, pois expressa um campo de forças manifestado na disputa pelo poder, na qual a defesa dos interesses privados apropria-se da esfera pública de forma a reproduzir a dinâmica geral de acumulação capitalista.

Nesse sentido, Maricato (2015) aponta que o papel do Estado na produção do espaço urbano pode se manifestar principalmente por duas diferentes formas. A primeira sob a forma de um Estado regulador do processo de urbanização capitalista, que detém o controle sobre os fundos públicos para investimentos e o controle sobre o uso e ocupação do solo por meio da edição de planos e leis. A segunda já se expressa na faceta intervencionista ao ser o grande responsável pela intermediação na distribuição dos lucros, juros, rendas e salários, controlando, assim, a disputa pelos fundos públicos que incide sobre a reprodução da força de trabalho e do próprio capital, impactando na disputa de investimentos públicos para a cidade.

Lojkine (1997) ao analisar a urbanização capitalista compreendeu que o Estado era o grande agente responsável pela reprodução da dinâmica capitalista de acumulação no espaço urbano, asseverando que o Estado tem um papel contraditório na gestão do espaço porque na distribuição espacial dos equipamentos e investimentos urbanos para os diferentes segmentos sociais atende a lógica de subordinar o crescimento econômico à valorização do capital e, assim, reproduz os conflitos de classe gerados pela segregação dos valores de uso urbano:

A planificação estatal aparece subordinada não à lógica de controle racional, pela sociedade, de seu desenvolvimento coletivo, mas sim à lógica de acumulação do capital privado, a planificação assim como o conjunto da política estatal age menos como instrumento de regulação do que como revelador de uma sociedade retalhada pelo conflito de classes antagônicas (LOJKINE, 1997, p. 343).

Trata-se de uma distribuição e planificação que segrega. Mas, para o autor a política urbana abrange mais do que a planificação, consistindo no “produto de contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais opostas quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano” (LOJKINE, 1997, p. 202) e assim se expressa em três dimensões: a planificadora, a operacional, que se constitui no conjunto de práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente no espaço urbano e a dimensão propriamente urbanística, responsável por condensar, materializar e medir os efeitos sociais no espaço do conjunto planificação urbana/operações de urbanismo (LOJKINE, 1997, p. 202).

Para Lojkine (1997) a interligação entre essas dimensões é o que materializa a coerência da política urbana, que não se resume a uma vontade, decisão ou projeto, mas, sim, consiste na relação entre planos e operações de urbanismo que incidem sobre o conjunto da

organização social do espaço, o que representa um desafio aos Estados, pois segundo o autor, existe uma inconsistência e ausência de domínio ainda sobre os processos de urbanização capitalista que desafiam, portanto, a coerência da política urbana.

Nesse mesmo sentido, Harvey (1980) afirma que uma das formas de intervenção estatal na produção do espaço urbano é exatamente por meio da disciplina e definição de zoneamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Porquanto, indiretamente contribui para agregar o valor de uso de determinado local a partir da alteração do meio que o circunda, valorizando de forma diferente determinados espaços na cidade e, assim, expondo os conflitos de classe no tecido urbano.

Assim, justamente em razão de o Estado expressar o exercício de forças e poderes diferentes, é que possibilita a existência de contradições decorrentes da disputa interna entre os setores que o constituem, impactando diretamente na garantia e na forma de acesso aos direitos.

O tensionamento entre esses diferentes agentes e a rede de interesses na arena de disputa transforma o espaço urbano, sendo os agentes e processos sociais elementos inseparáveis e fundamentais ao movimento da sociedade (CORRÊA, 2018). Entretanto, embora a disputa, Corrêa (1989) destaca que o ponto nuclear entre eles é o interesse pela apropriação de uma renda da terra, interessando-lhes mais o valor de troca que a terra possui do que o seu valor de uso.

Assim é que a produção do espaço urbano, processo histórico e social que é, perpassa pela multiplicidade de agentes que trazem consigo seus próprios interesses, suas estratégias e práticas espaciais, gerando contradições e conflitos vivenciados no espaço urbano que remodelam e transformam as cidades; causam e fazem transparecer as desigualdades sociais; segregam os diferentes grupos sociais produzindo verdadeiras “cidades dentro da cidade” (JACOBS, 2000, p. 49), revelando que o espaço enquanto lugar de reprodução das relações sociais de produção funciona como instrumento de inclusão e exclusão numa relação dialética “em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros” (VILLAÇA, 1998, p. 147).

Por isso que para a presente pesquisa, que tem por objetivo compreender as mudanças no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa, a partir da legislação de uso e ocupação do solo para fins residenciais, se mostra importante a análise da interação entre esses agentes. Principalmente daqueles que controlam o mercado de terras, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o setor da construção civil e o Estado (via política pública), a fim de

entender as mudanças que a legislação municipal impõe na produção e reprodução de desigualdades socioespaciais.

Desse modo, a partir desta perspectiva crítica dos estudos urbanos que permitiu entender a realidade ponta-grossense, no item seguinte apresentou-se primeiro o desenvolvimento do processo histórico da urbanização brasileira, procurando demonstrar a lógica que guiou a formação do espaço urbano no Brasil e as contradições arraigadas ao processo desde a transição da sociedade agrário-rural para a urbano-industrial até o momento atual do capitalismo, e de que forma essa problemática urbana tornou-se uma questão de Estado a ponto de ser elencada como política pública na CF/88.

## 1.2 DA REDEMOCRATIZAÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE: UMA NOVA LEITURA DA QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Nesta seção foi abordado o processo de urbanização brasileiro com a apresentação dos principais marcos históricos e legais, na tentativa de construir e contextualizar a questão urbana brasileira e entender o porquê da necessidade de regulamentação da questão via política pública.

Para tanto, foi apresentada uma visão sintética do processo de urbanização brasileiro, desde a transição do modelo econômico agrário para o industrial até o momento atual do capitalismo financeiro, onde o espaço urbano não é mais resultado e sim o próprio objeto de reprodução do capital, acentuando ainda mais as disparidades na cidade.

Após, apresentou-se o delineamento da política urbana trazida pela CF/88 e posteriormente pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) na tentativa de superar tais disparidades e permitir a construção e desenvolvimento de cidades menos desiguais. Ou seja, entender a trajetória da apreensão da questão urbana como uma agenda de Estado.

### 1.2.1 A Questão Urbana Como Uma Questão De Estado: Reflexões Necessárias Sobre O Processo De Urbanização Brasileiro

A terra é o nó (MARICATO, 2014, p.183). No campo ou na cidade Maricato (2014) demonstra que a questão da terra ainda é o cerne do conflito social no Brasil. Isso porque, embora a problemática assuma diferentes nuances a questão da terra é o que nutre a

desigualdade social no país, mantendo a tradicional relação entre propriedade, poder político e econômico.

Dessa maneira, por impactar diretamente, antes de discorrer sobre o processo de urbanização propriamente dito cabe falar sobre a propriedade privada e distribuição de terras no Brasil. Conforme Maricato (2012), o Brasil carrega nas suas cidades, desde a transição da sociedade agrário-rural para a urbana-industrial, características decorrentes de sua condição subordinada de inserção na periferia do capitalismo e também características próprias de sua formação social.

Desde o fim da escravidão, a questão fundiária nunca foi resolvida no país, e a falta de uma política redistributiva de terras permitiu a exploração do trabalhador rural e posteriormente dos operários da indústria, devido à intensa migração do campo que garantiu um exército de trabalhadores nas cidades. No espaço urbano, habitar periferias sem infraestrutura ou ocupar áreas com menor qualidade ou sem titulação foram as soluções possíveis para a população pobre, perpetuando o modelo desigual que acompanha a sociedade brasileira desde a sua formação.

Tradicionalmente, a questão da terra no Brasil esteve desde sempre ligada ao exercício de poder de uma elite dominante. Essa formação histórica, política e social do país fortemente patrimonialista e excludente impactou diretamente no processo de urbanização brasileiro (FAORO, 2012; MARICATO, 2012).

O marco da apropriação do espaço e consolidação da propriedade privada foi a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como a Lei de Terras, pela qual o acesso à terra passou a ser unicamente pela compra devidamente registrada<sup>15</sup>, resultando na absolutização e na monetarização da propriedade, ou seja, desvinculou-se o título da sua efetiva utilização e a terra adquiriu o *status* de mercadoria, implicando na transformação da concepção de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro.

A promulgação da Lei de Terras, em 1850, tinha como justificativa organizar o caos que reinava na ocupação das terras brasileiras. Mas, essencialmente, buscava equacionar o problema da mão de obra no Brasil, com o iminente fim da escravidão. No entanto, conforme Fonseca (2006), a formação do direito privado brasileiro traz marcas da sociedade agrária, escravocrata e conservadora que, com engenhosidade, caminhou aos poucos na direção de uma ‘modernização’ jurídica que adaptava modelos estrangeiros às injustas estruturas sociais e políticas brasileiras. Para Wolkmer (2003), o limitado liberalismo brasileiro teve que

---

<sup>15</sup> Lei nº 601/1850: Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

conviver com uma estrutura política patrimonialista e conservadora e com a dominação econômica das elites agrárias.

Essa marca do patrimonialismo que reflete uma sociedade conservadora se refere, também, “à privatização do aparelho do Estado, tratado como coisa pessoal. O patrimonialismo está ligado à desigualdade social histórica, notável e persistente, que marca cada poro da vida no Brasil” (MARICATO, 2015, p. 27).

O entrelaçamento de dois sistemas de organização – burocracia e patrimonialismo – projetou uma distorção que marcou profundamente a cultura jurídico-institucional brasileira. O poder público foi utilizado em favor de um estrato social constituído por oligarquias agrárias e grandes proprietários de terras. Essa aliança permitiu construir um Estado defensor dos interesses dos segmentos sociais proprietários, e não de toda a sociedade ou da maioria da população (WOLKMER, 2003).

Nesse contexto, aproximando-se o fim – ao menos legal – da escravidão, o índice de urbanização no Brasil pouco havia se alterado. Santos (2013) descreve o processo de urbanização brasileiro como um processo pretérito que se fortaleceu apenas no final do século XIX. Até então as relações entre as cidades existentes eram frágeis e inconstantes, obstando o desenvolvimento de um processo de urbanização real em um país com dimensões territoriais tão extensas como o Brasil. Não obstante, explica que o estímulo ao fortalecimento destas relações decorreu da expansão da agricultura com a mecanização da produção e do território, além da exploração mineral, responsáveis pela formação de povoados e a criação de riquezas que possibilitaram a conexão e o surgimento de novas cidades pelo país, tanto no litoral como no interior.

Esse estímulo causado pela expansão da agricultura e da exploração mineral impôs uma nova lógica ao processo de urbanização, acelerando-o (SANTOS, 2013). Verifica-se esse fenômeno ao analisar que no final do período colonial apenas 5,7% da população total do país residia em cidades, concentrando-se em São Luís do Maranhão, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. Com um sensível aumento da taxa de urbanização para 5,9%, em 1872, apenas Rio de Janeiro, Salvador e Recife contavam com mais de cem mil habitantes, enquanto São Paulo possuía cerca de trinta mil. Contudo, no final do século XIX tem-se a primeira aceleração da urbanização: da faixa de 5% na década de 1870 para 9,4% em 1900 (SANTOS, 2013), revelando um incremento populacional muito significativo em apenas quinze anos.

Isto porque, foi a partir de 1890 que escravos libertos, imigrantes e antigos moradores do campo expulsos do meio rural em razão da mecanização da agricultura, chegaram às cidades aumentando sobremaneira a população urbana. A esta fase da urbanização brasileira

associaram-se as ideias de tumulto e desordem na dinâmica de ocupação dos espaços urbanos, porquanto com o rápido aumento populacional foram intensificados os problemas relacionados às precárias condições de moradia e saneamento em razão da falta de infraestrutura urbana. Neste momento as elites enxergavam nas cidades o atraso decorrente do passado colonial e imperial (MARINS, 1998).

Segundo Marins (1998, p. 134), “urgência civilizar” e modernizar o país, para inseri-lo no “trânsito de capitais, produtos e populações” do hemisfério norte. Assim, as primeiras experiências de urbanismo no Brasil foram inspiradas nos planos europeus, especialmente no plano de Haussmann para Paris. Na capital francesa, a abertura de largas avenidas – os *Boulevares*, feita em nome do embelezamento urbano e da saúde pública, desalojou inúmeros moradores do centro da cidade, permitindo maior controle social e vigilância sobre o tecido urbano. Ainda, as novas construções deveriam obedecer a critérios públicos, ficando o espaço privado sujeito ao poder do Estado.

A adoção desses princípios denominados higienistas visava também formatar o comportamento social da população das cidades, e, no Brasil, acabou agravando os problemas habitacionais e de segregação social. O Rio de Janeiro, então capital da República, foi palco de uma reforma urbana (e de costumes) implantada pelo prefeito Pereira Passos no início do século XX, que aliou controle e redesenho dos espaços públicos; medidas sanitárias, como obrigatoriedade de vacinação; e ataque às propriedades edificadas. Foram demolidos cortiços, estalagens, sobrados e casas térreas classificadas como insalubres, visando arejar e embelezar as áreas de moradia e convívio das elites, que sabiam se comportar dentro dos novos padrões de “civildade”. (MARINS, 1998)

Para Marins (1998), a normatização relativa a espaços públicos e privados foi acompanhada por uma geografia de exclusão e segregação social. Boa parte dos cariocas foi expulsa para os subúrbios da cidade, apesar de uma vasta população residual se acumular nos morros, face à ausência de infraestrutura e de transporte nas áreas mais distantes, esquecidas pelo Estado. A falta de uma política habitacional que acompanhasse a ambição saneadora do governo levou à favelização e à formação de uma periferia sem infraestrutura no Rio de Janeiro, processo que se tornou característico da expansão de várias metrópoles brasileiras.

De fato, no início da República ocorreu a imposição de uma nova ordem à lógica de ocupação urbana, mas que manteve as relações sociais do período anterior, não através do controle dos corpos, e sim dos espaços. Além disso, essa cidade nova e moderna almejava se tornar cosmopolita e atraente para novos empreendimentos comerciais e industriais, atendendo ao desenvolvimento capitalista do país.

Entre 1890 e 1920 a taxa de urbanização do país cresceu cerca de 4 pontos percentuais, passando de 6,8% a 10,7%. Mas, em apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, essa taxa triplicou, superando os 30% de população urbana. No início do século XX a economia nacional ainda era agrária, dependente especialmente do café (além do cacau e da borracha), e com as cidades sendo responsáveis principalmente pelas funções públicas e administrativas. Após a década de 1930, no entanto, novas condições políticas deram um impulso à industrialização, o que resultou, nas décadas de 1940 e 1950, na formação de um mercado interno e na integração do território brasileiro, fortalecendo o processo de urbanização (SANTOS, 2013).

A partir de 1940, com o incremento do processo de industrialização do país e a formação de um mercado interno, as cidades deixaram de ser apenas os polos políticos e administrativos para incorporarem atividades industriais e de serviços, o que manteve em crescimento as taxas de urbanização do país, conforme demonstram os dados do IBGE:

Tabela 1 – Taxa de Urbanização brasileira entre 1940-2010.

<b>Período</b>	<b>Taxa de urbanização</b>
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23
2007	83,48
2010	84,36

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Séries históricas e estatísticas. Taxa de Urbanização.

Durante o processo de industrialização e crescimento urbano do país, parcelas significativas dos recursos públicos foram utilizadas para equipar seletivamente o território, enquanto os problemas sociais foram tratados de modo residual, o que alargou a pobreza e as condições de não cidadania (SANTOS, 2012).

Para Oliveira (1981), a regulamentação da economia pelo Estado criou as bases para que a acumulação capitalista industrial se instalasse e fosse a mais rentável do sistema. Foram adotados controles administrativos para fazer funcionar a economia de forma não automática, permitindo a transição de uma base econômica à outra. O Estado investiu em infraestrutura e na montagem do parque industrial de base (CSN e Petrobrás), impôs o confisco cambial ao café e forneceu subsídio para as importações de equipamentos industriais.

Junto com a formação da estrutura produtiva de base urbano-industrial no Brasil, se organizou uma nova correlação de forças sociais, que promoveu a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação do trabalho e a criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno, permitindo um novo modo de acumulação no país (OLIVEIRA, 1981).

Ainda segundo Oliveira (1981, p. 16), “a solução do chamado ‘problema agrário’ nos anos da passagem da economia de base agrário-exportadora para urbano-industrial é um ponto fundamental para a reprodução das condições da expansão capitalista.” Essa solução foi composta pelo enorme contingente de mão de obra no campo, pela oferta elástica de terras e pela ação estatal fornecendo infraestrutura, o que permitiu uma permanente expansão horizontal da ocupação rural, com baixíssimo investimento. Para o autor, isso explica como, no Brasil e na América Latina, “o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (OLIVEIRA, 1981, p. 8).

Nesse mesmo sentido Maricato (2003), afirma que:

Nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico. A proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava não superaram a hegemonia agrário-exportadora, o que viria acontecer apenas após a revolução de 1930. Desde então, o processo de urbanização/industrialização ganha, com as políticas oficiais, um novo ritmo. (MARICATO, 2003, p.151).

Deve-se ressaltar ainda o papel do Estado na manutenção artificial do baixo custo de vida do trabalhador da cidade e na formação de uma reserva de trabalhadores, o que permitiu uma industrialização com baixos salários no Brasil. O salário mínimo estabelecido na legislação trabalhista rebaixou o preço da força de trabalho urbana devido ao “padrão primitivo agrícola”, que (i) fornecia um enorme contingente populacional migrando do campo para a cidade, e que formou o “exército de reserva” das indústrias; e (ii) garantia o baixo custo da alimentação dos trabalhadores urbanos, pela baixa tecnologia empregada e exploração da força de trabalho rural (OLIVEIRA, 1981). A adoção do salário mínimo com um valor muito próximo ao que já era o piso salarial no período, somado a reajustes abaixo da inflação, baseados nos cálculos oficiais de custo de vida, contribuiu para um achatamento dos salários da classe operária, reduzindo o preço da força de trabalho (BONDUKI, 2017).

Apesar da baixa remuneração dos trabalhadores, a produtividade industrial crescia enormemente, o que, ajudado pela intervenção estatal, deu margem a uma enorme acumulação industrial, “raiz da tendência à concentração da renda na economia brasileira” (OLIVEIRA, 1981, p. 20). Ainda segundo Oliveira (1981, p. 24), é errônea a interpretação do

arranque industrial dos anos 1930/40 como substituição de importações devido à crise cambial do café e à Segunda Guerra Mundial. “Foram as necessidades da acumulação e não as do consumo que orientaram o processo de industrialização”.

Com relação ao mercado de consumo da indústria, o autor afirma que os produtos que faziam parte das necessidades de reprodução do trabalhador não podiam ter lucros elevados, mas os direcionados para as classes de maior renda permitiam uma maior dinâmica de acumulação. Nas palavras dele (OLIVEIRA, 1981, p.25):

Tendo como demanda as classes altas em uma distribuição de renda extremamente desigual, a produção nacional de bens de consumo duráveis encontra mercado e realiza sua função na acumulação tornando as unidades e os ramos fabris a ela dedicados as unidades-chave do sistema: essas não apenas estão entre as mais rentáveis e mais promissoras do setor industrial, como orientam o perfil da estrutura produtiva.

Para Bonduki (2017), outra intervenção estatal que contribuiu para a industrialização e para os baixos salários da indústria foi a Lei do Inquilinato, cuja primeira versão foi editada em 1942. A referida lei congelou o valor dos alugueis no país, aparentemente beneficiando os trabalhadores, mas seu real objetivo era forçar a transferência do capital excedente aplicado no mercado rentista de habitação para a indústria, novo motor da economia brasileira. Na cidade de São Paulo, por exemplo, 70% da população vivia em moradias alugadas em 1940. Pela sua importância, o aluguel era o custo considerado para determinar os gastos com habitação e a inflação no setor. O cálculo do salário dos trabalhadores era feito a partir dos índices oficiais, e o valor congelado dos aluguéis, mesmo não representando a realidade (face a expedientes ilegais como aumentos fora do recibo, luvas, etc.) foi o considerado pelo governo ao estabelecer o salário mínimo e seus reajustes.

Apesar do discurso oficial, a Lei do Inquilinato só pode proteger os inquilinos com contratos já assinados e que não foram despejados, diminuindo a oferta de imóveis para o restante do mercado. A redução do mercado de locação habitacional, somado ao grande fluxo de pessoas que chegavam em busca de trabalho nos centros urbanos, levou a uma grave crise habitacional no país, que resultou em formas alternativas de habitação em empreendimentos informais como favelas e loteamentos periféricos. Se somaram à crise habitacional os projetos urbanos para “modernizar” as cidades (e que demoliam construções voltadas ao uso habitacional) e o início da produção imobiliária para a venda de imóveis, que iniciou um processo especulativo sobre o solo urbano, especialmente nas áreas centrais objeto de investimentos públicos (BONDUKI, 2017).

Segundo Kowarick (1979), no início do processo de industrialização as empresas produziam vilas operárias com casas para aluguel ou venda. Contudo, com a intensificação deste processo, um grande número de trabalhadores migrou para os centros urbanos, acarretando o encarecimento dos terrenos e tornando esse modelo antieconômico. Assim, o custo da moradia e do transporte foram transferidos aos trabalhadores, enquanto o custo de infraestrutura urbana foi repassado ao Estado. Apesar do investimento estatal na questão habitacional entre os anos 1940 e 1950 – através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação Casa Popular (FCP) – o número de unidades produzidas não foi significativo face à demanda e o Estado não foi capaz de “formular e implementar uma política habitacional consistente”. (BONDUKI, 2017, p. 136).

A fragilidade das camadas populares e a omissão por parte do Estado deu liberdade para a atuação de grupos privados no parcelamento do solo e no transporte urbano. Essa liberdade reforçou a lógica especulativa nas cidades, com a retenção dos terrenos melhor localizados, a transferência das benfeitorias públicas para o valor da terra e a expansão periférica voltada às camadas mais pobres. A especulação sobre o solo urbano levou a uma configuração espacial segregada e a formação de uma periferia onde os serviços coletivos necessários para a subsistência das classes trabalhadoras eram precários ou inexistentes. Quando leva infraestrutura para as periferias, o Estado acaba alimentando a especulação, e parte da população é forçadamente expulsa para áreas menos valorizadas e equipadas. (KOWARICK, 1979, 1982).

Conforme Maricato (1982), o estabelecimento de padrões mínimos de urbanização para os empreendimentos habitacionais, através da legislação, acabou por encarecer o preço dos lotes. Para diminuir o valor de venda e atender o mercado, face aos baixos salários, diversos loteamentos não passaram pelo processo oficial de aprovação, fornecendo apenas uma infraestrutura mínima. A busca da redução do gasto com aluguel e a inviabilidade do comprometimento com a compra da moradia tornou a autoconstrução em lotes precários a “arquitetura possível” aos trabalhadores.

Houve uma aceitação, por parte do Estado e das elites, das alternativas habitacionais precárias e/ou ilegais adotadas por grande parte da população, e que colocavam sobre os trabalhadores o encargo de produção da moradia. A autoconstrução da casa própria contribuiu para aumentar a exploração da força de trabalho, já que o custo com habitação foi excluído do custo de reprodução dos operários, reduzindo os salários. Essa solução também levou a uma disseminação da propriedade privada como padrão habitacional para todas as faixas de renda. (KOWARICK, 1979; MARICATO, 1979; OLIVEIRA, 1981; BONDUKI, 2017).

Ressalta-se aqui a importância da expansão periférica e da autoconstrução para a acumulação do capital nas metrópoles brasileiras. Através da produção da moradia em um espaço urbano desassistido de infraestrutura, onde falta tudo, os trabalhadores resolvem a demanda habitacional às custas de seu próprio esforço, sem necessidade de investimento público (MARICATO, 1979). Para Oliveira (1981) essa estratégia de sobrevivência dos trabalhadores casou admiravelmente bem com o processo de expansão capitalista, baseado na exploração da força de trabalho afirmando que “o processo “anárquico’ do crescimento urbano não é ‘caótico’ em relação às necessidades da acumulação” (OLIVEIRA, 1981, p. 31).

Nesse mesmo sentido, estabelecendo relações entre processos de acumulação e a formação do espaço urbano Lúcio Kowarick (1979, 1982) discute a espoliação urbana a partir da relação intrínseca entre a pauperização do trabalhador e a precariedade das suas condições de habitação e transporte, que levam a um desgaste prematuro da mão de obra e à dilapidação das relações de trabalho. A extensão de jornada e dias de trabalho decorrente da autoconstrução e do transporte, bem como a redução do consumo de itens básicos para a compra dos materiais para a casa, construída ao longo de anos pela família, leva a queda de produtividade do trabalhador, que é facilmente substituído devido à oferta abundante de mão de obra. O autor Lúcio Kowarick descreve esse fenômeno como:

O somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência [das classes trabalhadoras] e que agudizam ainda mais a dilapidação [da força de trabalho] que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 59).

Ainda conforme o autor, a distribuição espacial da população reflete a condição social dos habitantes, espelhando no espaço a segregação econômica. Nesse cenário, o transporte passa a ser um problema fundamental, já que a fadiga da população aumenta pelas jornadas exaustivas de ida e volta ao trabalho. O poder público, no entanto, investia na infraestrutura para o transporte individual, já que a indústria automobilística estava em expansão (KOWARICK, 1979, 1982).

Para Kowarick (1982), o modelo de desenvolvimento brasileiro conjugou crescimento econômico com aumento das desigualdades sociais, concentrando renda ao invés de distribuí-la. Conforme Oliveira (1981, p. 32):

A desigualdade que caracteriza o capitalismo no Brasil é não somente desigual, mas combinada. [...] A originalidade consistiria talvez em dizer-se que [...] a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo [...]. O sistema caminhou inexoravelmente para uma concentração da renda, da propriedade e do poder.

Todavia, embora concentrada a riqueza, o alto grau de crescimento econômico acabou por influenciar na melhoria de vida da população que migrou do campo para a cidade em busca de melhores condições (MARICATO, 2013). Com o incremento populacional nas cidades a questão habitacional se mostrava cada vez mais urgente. Assim, foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ambos criados durante o regime militar brasileiro de 1964<sup>16</sup> e com a finalidade expressa de solucionar o déficit habitacional, que a implementação de políticas urbanas e habitacionais mudou o padrão de produção das cidades. O repasse de recursos financeiros em larga escala para o mercado habitacional causou mudanças nos perfis urbanos ao estimular também a verticalização promovida por edifícios de apartamentos, alterando, assim, além da imagem das cidades, o próprio mercado fundiário (MARICATO, 2013).

Paralelamente a essa mudança na perspectiva do BNH tem-se a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>17</sup>, verdadeira poupança compulsória do trabalhador constituído pelas contribuições mensais dos empregadores aos empregados. Este fundo passa a ser o principal financiador das políticas do BNH já em 1967, elevando-o à época à importância do segundo banco do país e constituindo-se ainda como a principal fonte de recursos para as políticas habitacionais (ROLNIK, 2015).

Logo após a sua criação, por força da Lei 5.762, de 14 de dezembro de 1971, o BNH é convertido em empresa pública<sup>18</sup> visando aumentar a liquidez para a realização de novos empréstimos, o que atrai o interesse de instituições financeiras privadas, as quais passam a compor a direção do banco, transformando o BNH de instrumento pensado para solução do

---

<sup>16</sup> O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional de Habitação (BNH) foram criados pela Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964, como integrantes da política do governo federal para redução do déficit habitacional. Tendo o BNH como órgão central deste sistema, foram previstas medidas de estímulo à construção de habitações de interesse social por intermédio da iniciativa privada e ao financiamento para aquisição da casa própria, especialmente pela população de menor renda (Lei 4.380/64, artigos 1º, 8º e 16º).

<sup>17</sup> Criado pela lei 5.107, de 13 de setembro de 1966, a gestão dos recursos do FGTS coube ao BNH, conforme disposição expressa do art. 11 da referida lei:

Art. 11. Fica criado o "Fundo de Garantia do Tempo de Serviço" (FGTS), constituído pelo conjunto das contas vinculadas a que se refere esta Lei, cujos recursos serão aplicados com correção monetária e juros, de modo a assegurar cobertura de suas obrigações, cabendo sua gestão ao Banco Nacional de Habitação.

Ainda, foi prevista a utilização dos recursos do FGTS para a aquisição de moradia própria, por intermédio do BNH:

Art. 10 - A utilização da conta vinculada, para o fim de aquisição de moradia própria e pagamento das respectivas prestações, é assegurada ao empregado que completar, depois da vigência desta Lei, cinco anos de trabalho sob o regime do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, de acordo com as disposições da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e de conformidade com as instruções expedidas pelo Banco Nacional da Habitação - BNH.

<sup>18</sup> Quando da sua criação em 1964 o BNH foi instituído como uma autarquia federal, com personalidade jurídica de Direito Público, vinculada ao Ministério da Fazenda (art. 16, Lei. 4.380/64). Contudo, com a edição da Lei 5.762/71 o BNH foi transformado em empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério do Interior.

déficit habitacional via financiamento de habitações de baixo custo para um instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país (ROLNIK, 2015).

A aliança financeira do FGTS às políticas do BNH redesenhou a forma de investimento nas políticas habitacionais, subordinando as decisões de investimento às necessidades de remuneração dos recursos do fundo. Isso se visualiza no fato de que somente 30% de todos os 4,5 milhões de financiamentos entre 1970 e 1986 (ano de extinção do BNH) foram destinados aos setores de menor renda (ROLNIK, 2015). Igualmente se verifica na diversificação das aplicações do banco que, progressivamente, passou a investir a maior parte dos seus recursos em habitações de médio e alto custo, além de grandes obras de infraestrutura (transporte, saneamento, drenagem urbana, etc), buscando atrair um mercado com maior poder aquisitivo (MARICATO, 1982; ROLNIK, 2015).

Nesses moldes, conforme Maricato (1982) o BNH atuou como um:

“[...] captador compulsório de recursos (propriedade de que o Estado se investe), passando-os para a iniciativa privada através de agentes financeiros ou ainda de organismos administrativos estaduais e municipais, mobilizando principalmente a indústria da construção civil e com ela a indústria de materiais de construção (MARICATO, 1982, p. 80).

A ação do Estado no modelo de produção do espaço para as classes trabalhadoras, e posteriormente pela política habitacional executada pelo (BNH)<sup>19</sup> levou à concentração de renda ao invés de diminuir o déficit habitacional. A ideologia da casa própria, decorrente do discurso oficial, também aumentou a mercantilização da moradia mesmo nas periferias, como forma de renda extra para as famílias (através da locação) e garantia de patrimônio em caso de necessidade, tendo em vista a precariedade da seguridade social e o alto desgaste dos trabalhadores (MARICATO, 1982).

Não se podem negar as ações promovidas via SFH que entre 1964 e 1986 foram responsáveis pela construção de 2,4 milhões de unidades, abrangendo uma grande quantidade de pessoas. Contudo, conforme Maricato (2013, p. 44), o rumo da política poderia ter sido outro “com menos desperdício, impulsionando a cadeia produtiva para tecnologias mais adequadas, com políticas urbanas mais racionais, priorizando a maioria da população”. E prossegue:

---

<sup>19</sup>Rolnik (2015) aponta que a política habitacional executada pelo BNH estabeleceu um campo de convergência e de conflito entre a formulação e implementação da política habitacional e a opção originária de fazer cada brasileiro um proprietário. Isso porque, primeiramente, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias do país. Em seguida, porque a base ideológica e política da política habitacional está assentada na ideia de que as necessidades habitacionais da população “correspondem a uma demanda reprimida de casas próprias a serem construídas” (2015, p. 282). E, por último, porque trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um determinado setor, a indústria da construção civil, além de se constituir em um dos motores do próprio setor financeiro.

A atividade produtiva imobiliária não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. O mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Ele deu absoluta prioridade às classes médias e altas. (MARICATO, 2000, p. 23).

Bernardes (2007) analisou as políticas urbanas e habitacionais desenvolvidas durante o regime ditatorial de 1964 e identificou que, devido a seu caráter autoritário e centralizador, inviabilizaram a efetiva implementação de uma política urbana que atendesse as diversas necessidades de diferentes regiões do país, relevando a urgência que a questão urbana demonstrava já à época, direcionando o foco das políticas e investimentos em outros setores econômicos.

A questão urbana que já se mostrava urgente foi pressionada pelas reformas liberalizantes do governo implementadas durante a década de 1990. O modelo econômico aplicado com as reformas levou à flexibilização e à precarização das relações de trabalho, que representaram o aumento da informalidade e do desemprego. Assim, as promessas expressas na CF/88 acabaram sucumbindo ao modelo econômico liberal e com o aumento da pobreza e a redução das possibilidades de o Estado promover políticas públicas redistributivas, as condições de vida na cidade se agravaram ainda mais (ROLNIK, 2015).

Com a extinção do BNH em 1986, decorrente da crise de crédito e da recessão econômica do país, houve uma retração da atividade imobiliária, que começou a mudar a partir dos anos 1990, devido às reformas do governo no modelo de regulação do crédito habitacional e a injeção de capital financeiro nas empresas do setor (ROLNIK, 2015).

A criação do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI – em 1997 teve o intuito de aproximar o mercado imobiliário e o capital financeiro, para superar os impasses que desestabilizaram o SFH nos anos 1980. Para isso, o novo sistema propôs diversos instrumentos financeiros de captação de recursos às incorporadoras e construtoras, além de criar regras para a securitização de créditos e para a alienação fiduciária. O objetivo foi desenhar um marco regulatório confiável para o setor, ou um “ambiente regulatório voltado para o mercado” (ROLNIK, 2015, p. 288) de forma a atrair investidores e fomentar a oferta residencial via mercado.

Conforme Shimbo (2016), os mecanismos regulatórios e institucionais aprovados como parte do SFI favoreceram o crescimento do volume de recursos destinado aos financiamentos habitacionais e melhoraram a garantia para investidores privados aplicarem em companhias do ramo de construção e incorporação. Várias empresas abriram capitais na bolsa de valores a partir de 2006, o que aumentou o volume de recursos voltados para

incorporação e para formação de bancos de terrenos, além da capacidade de endividamento e o capital de giro das companhias.

A junção de recursos públicos e privados (nacionais e internacionais) e a lógica financeira comandando o processo reforçaram a produção do espaço urbano como uma das formas contemporâneas de acumulação capitalista no país (SHIMBO, 2016). Para Rolnik (2015), o processo de reestruturação das empresas e de concentração de capital no setor via fusões, aquisições e participação de fundos internacionais caracteriza uma reestruturação da atuação do setor imobiliário, o que leva a um novo patamar de acumulação de capital.

Dentre os “capitais do urbano” identificados por Marques (2016) se inclui o capital incorporador, cuja lógica de valorização decorre da sobrevalorização da terra pela mudança de seu uso, através da compra de solo urbano pelo preço do uso corrente e a venda (futura) ao preço do uso transformado. Os usos (atuais e potenciais) e as localizações estão associados de forma intrínseca nas cidades, e por isso a localização é central para o circuito de valorização desse capital, bem como o acesso à terra.

O autor destaca que, após os anos 1980, novas políticas se disseminaram mundialmente com a participação de atores privados e do terceiro setor na forma de privatização ou concessão de serviços, na flexibilização de zoneamentos e em diversas formas de parceria que reafirmam a importância dos capitais do urbano. No Brasil, esses diferentes capitais já acumulam poder político e social devido a suas conexões com as classes dominantes e seu destaque econômico. A terra urbana e sua propriedade tem importância histórica no país, já que desde o início da urbanização foram centrais para a produção e o acúmulo de riqueza (MARQUES, 2016).

Para Santos (2012, p. 135), o valor do solo é determinado por infraestruturas distribuídas desigualmente no território, e há uma apropriação privada e seletiva do potencial que essas estruturas representam, decorrente da propriedade privada do solo. Ainda segundo o autor, essa seletividade é planejada “pela fração da sociedade e da economia que dispõe de poder para indicar” a distribuição desse capital no território. O planejamento viabiliza um capital que necessita de regulamentações específicas e de espaços exclusivos para certas atividades e certos homens. O papel do planejamento nesse processo é “muito mais uma ideologia que uma teoria, [...] e o resultado de sua aplicação é o oposto de suas promessas” (SANTOS, 2012, p. 132).

No mesmo sentido Rolnik (2015) assevera que o modelo de gestão urbana brasileiro concede poder ao setor imobiliário através da participação na construção da legislação e da influência nas Câmaras e nos conselhos municipais, de forma definir a área da cidade que se

abre para o mercado. Instrumentos previstos nas legislações urbanísticas recentes, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs), as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e os CEPACs<sup>20</sup>, fortalecem a conexão entre capital financeiro e imobiliário e impõem a lógica da rentabilidade às formas de uso e ocupação dos espaços.

Fator importante para a reflexão sobre a questão urbana brasileira atual é o fato de que na produção imobiliária atual não existe uma disputa entre os agentes envolvidos na produção do ambiente construído, e sim uma imbricação entre produção, Estado e finanças: “o vínculo entre habitação (*housing*) e mercado imobiliário (*real estate*) se tornou ainda mais forte no capitalismo contemporâneo” Shimbo (2016, p. 131). Nessa perspectiva estruturou-se um complexo imobiliário-financeiro no Brasil a partir dos anos 2000, dado o aumento da interdependência entre o mercado imobiliário e as finanças, com participação do Estado. Esse complexo abrange diversas atividades, empresas e instituições relacionadas à produção habitacional, desde a concepção dos produtos e compra de terras, passando pelo planejamento e regulação, até à construção, financiamento e distribuição.

Em síntese, viu-se que na primeira metade do século XX os modelos de desenvolvimento das cidades brasileiras eram orientados por práticas de outros países, como o modernismo francês, e não focavam nos problemas sociais e econômicos que surgiam com a industrialização do país e a urbanização de populações antes rurais que migravam para os centros urbanos em busca de empregos e melhores condições de vida, se instalando em periferias precárias e dando início ao grave problema de habitações precárias e distantes que assola as metrópoles brasileiras até o presente.

Se na virada do século XIX o higienismo era essencialmente o único tipo de política que buscava tratar do caos urbano, a questão habitacional pressionou o Estado a pensar novas políticas urbanas após a industrialização para dar conta de abrigar o contingente de famílias migrantes que chegavam aos centros urbanos. Esse tipo de política começa a aparecer durante a ditadura militar (1964-1985), quando as políticas foram além do higienismo para pensar na gestão do território urbano. No entanto, os governos centralizadores e autoritários priorizaram ações setoriais e pontuais que pouco mudaram o modelo caótico centro-periferia que se agravava cada vez mais à medida que a população crescia (LOEB, 1975; BERNARDES, 2007; MARINS, 1998; MONTE-MÓR, 2008).

---

<sup>20</sup> Certificados de Potencial Adicional de Construção. O CEPAC é um título financeiro de base imobiliária, cujo preço é determinado em leilões e oscila conforme o mercado, combinando renda e juros (ROLNIK, 2015).

Segundo Bernardes (2007), a industrialização e o rodoviarismo<sup>21</sup> (característico da era JK) foram multiplicadores dos problemas intraurbanos. Nesse momento, já se sabia da existência de uma “questão urbana”, mas ainda eram desconhecidos os meios para tratar dela e o discurso dos planejadores mais a explicitação oficial das diretrizes das políticas urbanas não correspondiam às ações que o Estado de fato desenvolvia enquanto agente promotor do desenvolvimento. Além disso, o descaso quanto ao modo como as políticas de desenvolvimento industrial influenciavam no desenvolvimento urbano agravou contradições internas do aparelho estatal e exacerbou desigualdades inter-regionais.

Enfim, no contexto brasileiro de profunda desigualdade social<sup>22</sup>, a relação entre urbanização, desigualdade socioespacial e a questão da terra, embora seja um antigo problema, vêm se intensificando com o avanço do desenvolvimento capitalista e o fortalecimento tanto de políticas neoliberais como da sinergia entre Estado e interesses empresariais, o que tem transformado as cidades sob a perspectiva da mercantilização, a qual passa a considerar a terra urbana como um “capital”, um ativo, que deve ser, portanto, valorizado (HARVEY, 2011).

O problema dessa perspectiva de apropriação mercantil da terra como um capital, identificada e utilizada como um instrumento gerador de riqueza por si, é que resulta em uma especulação e supervalorização imobiliária que exclui a população pobre dos benefícios proporcionados pelas melhores localizações da cidade, elevando o custo de vida, impactando na mobilidade urbana e na fruição do direito à cidade por essa população. Para explicar essa dinâmica, Harvey (2011) atribui a denominação de “acumulação por desapropriação”.

A compreensão desse contexto reflete na compreensão do próprio processo de urbanização brasileiro e no entendimento da produção do espaço urbano das cidades quando se analisam especialmente as questões relacionadas às desigualdades e segregação socioespacial. Pois, sendo o espaço o local de reprodução das relações sociais de produção, na medida em que se tem uma estrutura social que deita raízes no patrimonialismo e no

---

<sup>21</sup> Entendido como a prática de se pensar o espaço urbano sob o prisma do uso do automóvel, ao invés de pensá-lo enquanto espaço do cidadão pedestre. Nesse modelo, o modal rodoviário se sobrepõe a modais coletivos de transportes como transporte sobre trilhos ou aquático. A vinda de indústrias automobilísticas para o Brasil foi chave na adoção desse modelo de se pensar a integração do território nacional.

<sup>22</sup> Dados extraídos da “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua”, realizada pelo IBGE, demonstram que, especialmente com relação ao IDHM Renda e aos indicadores de desigualdade e pobreza, houve uma leve redução da renda *per capita* da população brasileira (R\$ 7,7) com redução do IDHM renda entre os anos de 2016 e 2017. Relacionado a essa redução os dados demonstram o aumento na proporção de pessoas na extrema pobreza no mesmo período, passando de 5,15% para 5,96% da população, além da estagnação do índice de Gini em 0,55 (numa escala de 0 a 1, onde zero representa a perfeita igualdade e o indicador um a perfeita desigualdade). (IBGE, 2017).

conservadorismo, com exercício de dominação econômica e legal por determinados grupos sociais em conjunto com o Estado, essa problemática torna-se mais evidente.

Tendo em vista que espaço e sociedade são indissociáveis e que a ação do poder público é decisiva para reestruturar o espaço urbano, a conformação desse espaço às diversas demandas e interesses – de forma a construir cidades socialmente mais justas e desiguais – se dá por meio das políticas públicas, cuja temática foi tratada no próximo item considerando a trajetória dos movimentos sociais pela reforma urbana que culminaram com a inserção da questão urbana na agenda pública por meio da constitucionalização da política urbana na CF/88.

### 1.2.2 Da Agenda Da Reforma Urbana À Constitucionalização Da Questão Urbana

As demandas e as lutas por melhores condições de vida nas cidades, que levaram à constitucionalização da questão urbana na CF/88, possuem uma longa trajetória na história urbana do país que remonta às lutas sociais mais diretas por moradia no início dos anos 1960. O marco para o surgimento das demandas para além do direito de moradia foi com a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana em 1963, coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), onde surgiu a ideia da necessidade de uma legislação específica referente à política urbana que pensasse em cidades menos desiguais, garantindo-se o direito à moradia, assim como o acesso e infraestrutura urbana para todos (CARVALHO, 2016).

Conhecido como o “Seminário do Quitandinha” o documento derivado das discussões à época expôs princípios e fundamentos que posteriormente passaram a integrar os fundamentos do direito urbanístico atual, tais como a necessidade de limitações ao direito de propriedade e ao uso do solo, necessidade de uma reforma urbana que conjugasse medidas estatais visando a justa utilização do solo urbano, o combate à especulação imobiliária mediante o controle do investimento privado no setor, o fornecimento de habitação condigna a todos, dentre outras medidas. Para tanto, foi proposto no documento em questão a possibilidade de desapropriação sem a exigência de pagamento à vista, em dinheiro, de forma a possibilitar com mais celeridade a adoção de medidas de controle do uso e ocupação do solo (CARVALHO, 2016).

O anseio à época, refletido no documento, era de que para o sucesso de uma política habitacional e urbana seria fundamental a formação de uma consciência popular do problema

como um todo e a participação massiva da população em programas de desenvolvimento das comunidades (BASSUL, 2010).

Apenas desses recortes se visualiza que apresentam grande correspondência com os instrumentos e mecanismos de democracia participativa para uma gestão democrática da cidade, os quais posteriormente foram garantidos pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade.

Contudo, com o golpe militar de 1964 que instaurou o regime ditatorial no Brasil, a mobilização popular no entorno da questão urbana restou prejudicada, afastando-se a temática das pautas principais do período. Apenas na esfera governamental, logo em 1964, tem-se a criação do BNH, já mencionado. No entanto, as reivindicações populares pela reforma urbana de forma global (não restrita às políticas habitacionais) foram abafadas no período, retomando somente em 1976 no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Nesta oportunidade voltou-se a discutir a necessidade de uma legislação específica para as cidades, tendo sido elaborado um anteprojeto de lei, voltado para as administrações locais, que previa a criação de instrumentos urbanísticos de enfrentamento à especulação imobiliária e promoção de distribuição de serviços públicos urbanos (BASSUL, 2010). Entretanto, considerando o contexto da época, na vigência de um regime militar ditatorial, a proposta não seguiu em frente sob acusações de que a pretendia “socializar o solo urbano” (RIBEIRO; CARDOSO 2003, p.12).

Durante o regime militar a discussão sobre a questão e a reforma urbana equilibrou-se entre momentos de repressão e mobilização social, tendo voltado à pauta nacional somente em 1981 durante a primeira eleição direta para governadores no regime militar. Nessa ocasião desponta como um importante ator do movimento pela reforma urbana a Igreja Católica – cujo destaque também se viu durante a aprovação do Estatuto da Cidade – que, em 1982, lançou o documento “solo urbano e ação pastoral”, opondo-se à especulação imobiliária e às políticas de remoção de favelas da época (BASSUL, 2010).

Apenas em 1983 os movimentos sociais da época conseguiram compatibilizar suas demandas em um projeto de lei específico no âmbito do CNDU, mas muito mais brando do que o projeto anteriormente apresentado em 1976. Nessa ocasião, foi elaborado o projeto de lei nº 775/83 denominado como Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), cujas disposições previam diretrizes e instrumentos para melhoria da qualidade de vida nas cidades, tais como: a possibilidade de desapropriações de imóveis urbanos visando a renovação urbana e também como forma de combater os vazios urbanos, o direito de preempção, controle do uso e ocupação do solo, a taxa da renda imobiliária decorrente de fatores ligados à localização do imóvel, a compatibilização da urbanização com os equipamentos públicos disponíveis, a

regularização fundiária urbana e o direito de participação popular na elaboração de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano, além da legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa da ordem urbanística (BASSUL, 2010). Embora tenha sido encaminhado ao Congresso Nacional pelo CNDU, novamente o projeto foi alvo de forte resistência por parte dos setores ligados às elites e ao empresariado conservador que apoiava o regime militar da época, não tendo sido encaminhado para votação definitiva no Congresso.

Não obstante o revés legislativo, as pautas estavam em discussão na sociedade e o ambiente que se encaminhava para a derrocada do regime militar e abertura democrática propiciou a organização de atores coletivos que mantiveram a questão urbana na pauta dos debates políticos (CARVALHO, 2016), de forma que em janeiro de 1985 a união dos movimentos sociais por melhores condições de vida nas cidades faz surgir o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), que concentrou uma diversidade de atores, incluindo os movimentos pela moradia, associações profissionais e sindicais e profissionais da área do planejamento urbano, tendo como objetivo a luta pelas melhores condições de vida relativas à moradia e à cidade como um todo, infraestrutura urbana e bens coletivos (SILVA, 2002).

Findo o regime militar em 1985 foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1986, rumo à reabertura democrática. Com a emergência da época pela conquista de direitos e políticas sociais a reforma urbana permanece em destaque, tendo sido apresentada à ANC a Emenda Popular nº 63, de 1987, conhecida como a Emenda Popular da Reforma Urbana, organizada pelo MNRU. A pauta do movimento que foi refletida na emenda passou a ser o direito à cidade. Dividida em 23 propostas foi estruturada em quatro eixos básicos: “gestão democrática e participativa das cidades; garantia de justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; subordinação da propriedade à função social; e sanção aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social” (CARVALHO, 2016, p. 121).

Assim como ocorreu com as iniciativas legislativas durante o período do regime militar, a EP nº 63/1987 sofreu forte resistência dos setores conservadores e empresariado urbano, justamente pelas propostas de regulamentação e controle do uso e ocupação do solo e subordinação da propriedade privada à função social, tanto que apenas uma pequena parte das 23 propostas foi incorporada ao texto da CF/88, no Título IV referente à Ordem Econômica<sup>23</sup>,

---

<sup>23</sup> Bercovici (2005, p.31) ao analisar a Constituição Federal de 1988 sob a perspectiva de uma constituição econômica entendeu que as disposições sobre política urbana na CF/88 são expressões da ordem econômica e seus conflitos no espaço.

no qual foi previsto um capítulo sobre a Política Urbana, disciplinada nos artigos 182 e 183<sup>24</sup>, com destaque para a função social da propriedade, gestão democrática das cidades e usucapião especial urbana (CARVALHO, 2016).

Não obstante essa incorporação parcial da emenda popular, importante destacar que ao disciplinar a política urbana e submeter a propriedade privada ao atendimento da função social a CF/88 inova ao trazer a matéria para a esfera do direito público, afastando o tratamento absoluto e estritamente privado que até então era garantido pelo direito civil (SAULE JR.; UZZO; SANTANA, 2006).

Assim, a CF/88, inaugurando a abertura democrática do Brasil após vinte anos de regime ditatorial<sup>25</sup>, embora a CF/88 tenha inovado no sentido de constitucionalizar a política urbana frente à problemática que eclodia no país (desigualdade, favelização, déficit habitacional, etc.), após a institucionalização das diretrizes da política urbana nos artigos 182 e 183, com a incorporação parcial da Emenda Popular da Reforma Urbana, fruto do engajamento do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), os aspectos legislativos para concretização do ideário da reforma urbana passaram a depender, na sua maior parte, de uma lei federal que regulasse a aplicação das normas constitucionais, o que só veio a acontecer no ano de 2001 com a aprovação da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

---

<sup>24</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>25</sup> Rodrigues (2001) analisa a interação entre mobilização e desmobilização política da sociedade e o processo de mudança na institucionalidade política. Sobre a redemocratização o autor analisa que o *ciclo de saída* do regime militar de 1964, sob a influência de elites políticas que se investiram na condição de fiadoras da transição de regime, obedeceu mais à *lógica da negociação* do que a *lógica da ruptura*, mantendo a vocação elitista da tradição política brasileira.

### 1.2.3 Política Urbana Na CF/88: Novos Marcos Legais E Institucionais

Inicialmente, para adentrar na temática é necessário definir o que se entende por política pública. Embora as diversas definições na literatura apontem de forma generalista para a ideia de que se trata de um conjunto de ações do governo, uma das definições recorrentes na literatura é a de Laswell (*apud* SOUZA, 2006), pela qual as decisões e análises sobre políticas públicas necessariamente devem responder questões como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Sobre isto, pondera Souza (2006) que a essência da política pública é o embate entre ideias e interesses, por isto é um campo multidisciplinar cujas ações repercutem na economia e nas sociedades. Assim, destaca que a política pública pode ser entendida como:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Na sequência a autora aponta os elementos principais que configuram as políticas públicas:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

No mesmo sentido, Di Giovanni (2009, p.4-5) “compreende a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas”, resultante de complexas interações entre o Estado e a sociedade, tanto no campo social quanto econômico, das quais emergem as problemáticas sociais e sobre as quais o Estado deve, então, desenvolver as formas, os conteúdos e a modalidade de intervenção estatal.

Ao entender a política pública como *forma política* o autor traz para o conceito a perspectiva de análise das relações de poder afirmando que “no campo político, as políticas públicas, não são uma forma única ou exclusiva, mas convivem com formas vigentes das diferentes sociedades” (GIOVANNI, 2009, p. 6). Nesse aspecto a observação histórica ganha destaque na análise do autor, porquanto possibilita a identificação de elementos invariantes, quais sejam: a teoria, prática e resultados. Invariantes porque estão presentes em todas as

políticas públicas, embora empiricamente apresentem-se de forma diversa conforme a política pública analisada, sendo importante estabelecer uma relação orgânica, estrutural entre estes elementos de modo que se constituam uma totalidade. A esses elementos o autor denomina de estruturas elementares das políticas públicas, as quais podem ser observadas sob diferentes ângulos de observação:

As estruturas elementares resultam, no fundo, de uma combinação entre olhar subjetivo do observador que, em funções de seus próprios valores seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura. No caso presente, julguei identificar quatro estruturas elementares [...] a partir de quatro diferentes ângulos de observação, que discriminei como sendo:

- a. estrutura formal, comporta pelos elementos: “teoria”, práticas e resultados;
- b. estrutura substantiva, composta pelos elementos: atores, interesses e regras;
- c. estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suporte e custos;
- d. estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens.(GIOVANNI, 2009, p. 19-20).

Tais estruturas elementares não se sobrepõem, mas devem ser analisadas conforme as relações de mútuas interferências que estabelecem e processam entre si.

Kauchakje (2017) ao analisar algumas das concepções tradicionais que buscam conceituar política pública, tais como de Skocpol e Amenta (1986), Dye (1984) e Lowi (1985), ressalta que a política pública consiste no “produto da tomada de decisão governamental [...] articulada ao processo decisório” (KAUCHAKJE, 2017, p. 19) e, assim, afirma que a política pública:

Faz parte de processos determinantes políticos (internos e internacionais), econômicos, culturais, legais e institucionais, que, por sua vez, se desenrolam conforme trajetórias históricas e relações de força. Enfim, a tomada de decisão é um processo e um resultado referido ao poder político (KAUCHAKJE; SCHEFFER, 2017, p. 20).

Recorrendo a Dye (1984 *apud* KAUCHAKJE, 2017) a política pública refere-se às decisões do governo que implicam em ações ou omissões. Não estão reduzidas à esfera do Estado, mas a ele se referem por questão de competência e representam a “luta entre grupos para orientar políticas públicas, além de estruturar relações políticas e sociais como parte e instrumento do exercício do poder político” (DYE, 1984 *apud* KAUCHAKJE, 2017, p. 21).

Desse modo, partindo-se da ideia de que políticas públicas configuram ações do Estado para implementação de determinados objetivos decorrentes das demandas sociais, pode-se buscar nos direitos fundamentais de segunda geração – os direitos sociais – o próprio

fundamento de existência das políticas públicas, ao passo em que exigem do Estado uma prestação, uma obrigação positiva, um fazer.<sup>26</sup>

Desse modo vê-se que o Estado tem a incumbência de elaborar e aplicar as políticas públicas, porque tem inter-relação com os atores sociais, buscando intervir nos problemas sociais. No que atine às questões urbanas, cabe então ao Estado a formulação e aplicação de políticas públicas relacionadas à ordenação e ocupação do espaço pelos diferentes agentes sociais. O Estado atua, então, para gerir as relações entre os agentes para uso e ocupação do espaço público e privado, dinamizando o crescimento e o desenvolvimento das cidades por meio de políticas públicas na perspectiva compreendida por Di Giovanni (2009).

Nesse sentido, sobre política pública urbana, viu-se anteriormente que os movimentos e as lutas sociais organizadas para a derrubada do regime militar, especialmente entre os as décadas de 1970 e 1980, trouxeram a questão urbana para o núcleo da cena política.

Principalmente, por volta do início dos anos 1980, os movimentos por melhorias nas condições de vida urbana (acesso à moradia e infraestrutura urbana) alinharam-se com as pautas da reforma urbana. Com isso, passaram a reivindicar uma agenda de ampliação de direitos fundamentais para além do acesso a determinados bens (moradia, por exemplo), implicando em uma transformação completa da estrutura fundiária das cidades e na criação de instrumentos que viabilizassem a participação popular nas decisões sobre os rumos da política urbana. Buscava-se a construção de cidades menos desiguais e segregadas, com espaços públicos que propiciassem o debate entre os diferentes atores para garantir soluções coletivas para os problemas urbanos (BASSUL, 2010; CARVALHO, 2016; SILVA, 2002).

Durante o período ditatorial (1964-1985) foram realizadas reformas institucionais com a inclusão de políticas urbanas, contudo, foi com a redemocratização e a promulgação da CF/88 que a política urbana ganhou novos contornos, representando verdadeiro marco na regulação da questão urbana do país.

A CF/88 inaugurou uma nova ordem institucional e jurídica no país, modificando profundamente a estrutura organizacional político-administrativa do Estado brasileiro ao adotar um modelo diferente de federalismo, no qual o município foi elevado à categoria de

---

<sup>26</sup> “Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em *liberdades*, também os chamados direitos sociais, que consistem em *poderes*. Os primeiros exigem da parte dos outros (incluídos aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam abstenções de determinados comportamentos; os segundos só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas” (BOBBIO, 2004, p. 21).

ente federativo dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, equiparando-se hierarquicamente à União, aos estados e ao Distrito Federal (art. 18, CF/88)<sup>27</sup>.

A elevação do município à condição de ente federativo tem sido objeto de pesquisa pelas mais diversas áreas do conhecimento e no presente caso é importante para se entender as atribuições da própria política urbana. Sob a perspectiva política, o município foi compreendido como importante agente dentro do processo de redemocratização das estruturas de poder, de modo que possibilitou a transferência das políticas sociais até as esferas locais de governo, oportunizando melhor acesso a direitos e controle social das políticas (ARRETCHE, 2000; HOFMEISTER, 2001; FLEURY, 2006).

Esta reorganização administrativa com a elevação do município à condição de ente federativo dotado de atribuições específicas fica evidente no desenho constitucional, cujas bases se assentam nos princípios da predominância do interesse e da subsidiariedade. Assim é que a Constituição, visando o equilíbrio federativo, adotou um complexo sistema de repartição de competências administrativas e legislativas, dispondo, por meio da técnica de enumeração dos poderes, a definição das competências legislativas exclusivas da União (art. 21 e 22, CF/88), com poderes remanescentes aos estados (art. 25, CF/88) e poderes definidos indicativamente aos Municípios, dispostos no art. 30, CF/88.

Nesse contexto deve-se considerar, contudo, que a descentralização das políticas emergiu em um cenário em que o modelo de desenvolvimento vigente desde a década de 1950, isto é, o modelo de industrialização por substituição de importações, se esgotava sem que o governo federal tivesse as condições necessárias para conduzir o desenvolvimento nacional (HERMANN, 2011). Assim, diante da crise fiscal que atingiu a economia brasileira, com a descentralização e a repartição de competências prosperou a ideia de que os governos regionais e municipais atuariam como instrumentos políticos de desenvolvimento sob uma perspectiva mais territorial do que nacional.

Acrescente-se que por esse sistema de repartição de competências a Constituição busca realizar o equilíbrio federativo, indicando a adoção de um modelo de federalismo de cooperação<sup>28</sup>, pelo qual a ênfase recai na necessidade de os estados trabalharem de forma harmônica com o governo central, pautados nas noções de união, aliança, cooperação e

---

<sup>27</sup> Art. 18, *caput*. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>28</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

solidariedade, sendo frequentes as concessões de auxílios federais aos estados-membros (CONTI, 2004).

Fortalecida a condição institucional de ente federativo pós CF/88, o município, responsável constitucionalmente pela política urbana, passou a assumir cada vez mais a execução e o financiamento das políticas sociais descentralizadas nas áreas de saúde e educação, por exemplo.<sup>29</sup>

Todavia, a nova organização que proporcionou, inicialmente, o fortalecimento dos municípios mediante o aumento de transferências intergovernamentais para o aporte das políticas, suscitou reações por parte da União que fragilizaram a esfera da autonomia financeira, uma vez que o ente federal sentiu uma grande redução orçamentária (SANTOS, 2008; ARRETICHE, 2005)<sup>30</sup> e, desse modo, num contexto de crise econômica nacional e frente à perda de recursos da União, aprovou-se uma série de propostas de emenda à Constituição que acabaram por limitar sobremaneira a autonomia financeira dos municípios a partir da década de 1990, desvelando as peculiaridades do federalismo brasileiro e revelando uma faceta muito mais competitiva na disputa por recursos do que cooperativa. (AFFONSO, 2004; RESENDE, 2007; SANTOS, 2011).<sup>31</sup>

Sobre essa temática, Souza (2018), analisando a coordenação das políticas sociais no Brasil após a redemocratização aponta que a constitucionalização e a normatização das políticas públicas, especialmente as sociais, impõe que haja coordenação entre os entes federativos. Contudo, o modelo brasileiro apresenta uma relação mais coordenada e cooperada entre o Governo Federal e o local (municípios), com baixa participação dos estados, concluindo que:

A análise da coordenação de políticas públicas mostra que a coordenação e cooperação dependem de jogos políticos, seja de persuasão seja de barganha; bem como dependem de iniciativa do Governo Federal, seguindo uma tendência, [...] de fortalecer os governos centrais e de recuperar o papel da política e dos políticos (SOUZA, 2018, p. 66).

---

<sup>29</sup> Tais políticas passaram a incluir o crescente comprometimento financeiro dos municípios, uma vez que, por iniciativa da União, foram aprovadas as Emendas Constitucionais nº 14 e 29, as quais, respectivamente, preveem a obrigatoriedade de vinculação das receitas municipais às políticas de educação e saúde.

<sup>30</sup> Arretiche (2005, p. 71-72), fundada no argumento de que as “assembleias nacionais constituintes ou os períodos de intensa produção legislativa nas áreas tributária e fiscal podem ser entendidos como arenas decisórias específicas” afirma que “não é a democracia que explica a reação centralizadora do governo central posterior a 1988, mas as deliberações do Congresso Nacional brasileiro.”

<sup>31</sup> Ao longo desses 30 anos de vigência da CF/88 foram editadas 99 emendas constitucionais, das quais aproximadamente 30 impactam sobre a autonomia municipal, quer seja alterando o sistema tributário nacional, diminuindo as transferências aos municípios, criando novas políticas sociais com a participação dos municípios em seu financiamento ou mesmo afetando a autonomia política do ente federado.

Nesse sentido, importante o destaque de Almeida (2005, p. 29) ao asseverar que do ponto de vista da repartição de competências que fomenta as relações intergovernamentais, o modelo de federalismo brasileiro “é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados”.

Necessário compreender esta organização administrativa do Estado brasileiro, porquanto a CF/88, ao disciplinar a política urbana nos artigos 182 e 183, atribuiu aos municípios a competência pela execução da política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar dos habitantes. Para tanto, instituiu como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana a necessidade de os municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes elaborarem seus planos diretores (art. 182, §1º, CF/88), cujas exigências e diretrizes fundamentais são responsáveis pela ordenação da cidade, constituindo-se esta a mais importante inovação da CF/88 com relação à política urbana ao condicionar o direito de propriedade urbana ao cumprimento de sua função social e às exigências expressas no plano diretor (MOTTA; JATOBÁ; RIBEIRO, 2009).

Ainda da análise do texto constitucional se extrai que compete privativamente ao Município (art. 30, CF/88) uma série de atribuições para atendimento do interesse local, dentre as quais se destacam: a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial; b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os programas de educação infantil e ensino fundamental; c) os serviços de atendimento à saúde; e d) promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Essa última atribuição afeta ao controle do uso e ocupação do solo urbano, restrita às definições para ocupação residencial, constitui-se no objeto deste estudo.

Assim, viu-se que a CF/88 inaugurou uma nova ordem jurídico-institucional no país com a reabertura democrática num contexto de luta pela garantia e fortalecimento de direitos sociais. Sobre a pauta urbana o MNRU obteve importantes avanços com a conquista de marcos institucionais e legais, dos quais se destacam:

- a) Conjunto de leis que, a partir da Constituição Federal de 1988, aporta instrumentos jurídicos voltados para a justiça urbana, sendo o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) a mais importante delas; b) um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, que retomavam a política urbana agora de forma

democrática; e c) consolidação dos espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e o Conselho Nacional das Cidades (2004) (MARICATO, 2015, p. 34-35).

Tratando-se de política urbana o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) é o principal marco legal. Contudo, embora a política urbana tenha sido constitucionalizada em 1988 a sua regulamentação pelo Estatuto só ocorreu no ano de 2001, decorrente da aprovação do projeto de lei nº 181, de 28 de junho de 1989, cujo debate remonta ao início dos anos 1980 com os movimentos por melhorias nas condições de vida urbana (acesso à moradia e infraestrutura urbana) que alinharam-se com as pautas da reforma urbana.

Fruto de disputas entre os grupos opostos – movimentos sociais e empresariado urbano (BASSUL, 2004) – finalmente, em 10 de julho de 2001, o PL 181, de 1989 foi promulgado e o Estatuto da Cidade torna-se lei, a Lei nº 10.257/2001, resultado de mais de uma década de disputas e negociações entre movimentos sociais urbanos e atores ligados aos setores conservadores da sociedade.

Aprovado o estatuto com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, a lei estabelece diretrizes gerais sobre a política urbana definindo que serão estabelecidas normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, segurança, bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (art. 1, p. único).

Define, ainda, diretrizes gerais para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tais como: a) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; b) gestão democrática por meio da ampla participação popular; c) planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, dentre outras dispostas no art. 2º da Lei 10.257/2001.

Especialmente no que se refere à diretriz relacionada à ordenação e ao controle do uso do solo a lei estabelece uma série de objetivos, sendo eles:

Art. 2º [...]

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

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

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

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

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

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

[...]

Especialmente para a presente pesquisa a análise dos objetivos inscritos nos incisos VI, IX e XV é fundamental para a demonstração e compreensão do processo de produção do espaço urbano residencial em Ponta Grossa a partir da legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo, averiguando se tais processos estão em consonância com o que dispõe o Estatuto da Cidade. Analisar, principalmente, se a legislação municipal que dispõe sobre a política urbana de ordenação territorial do solo urbano atende à correta ordenação e controle do uso do solo; se há justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, bem como se houve ou não a simplificação da regulamentação legal sobre o uso e ocupação do solo, são elementos fundamentais para a compreensão do espaço urbano residencial em Ponta Grossa-PR, de forma a verificar se a legislação está em harmonia com as disposições do Estatuto da Cidade, visando construir e desenvolver cidades mais justas e menos desiguais.

Para o cumprimento destes objetivos de ordenação do desenvolvimento e expansão urbana foram previstos pelo estatuto diversos instrumentos gerais e jurídicos, tais como a obrigatoriedade do plano diretor e a sua necessária articulação com os demais instrumentos de planejamento da administração pública (plano plurianual, lei orçamentária, etc.), a possibilidade de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a concessão de uso

especial para fins de moradia, o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir são os instrumentos previstos que mais impactam na gestão do território urbano. Contudo, embora a previsão legal destes instrumentos, a sua implementação depende da elaboração de uma lei municipal, tendo em vista a competência municipal para legislar sobre as questões referentes aos seus interesses locais, o que por vezes pode fragilizar a implementação do instituto pela ausência de regulamentação municipal.

Importa destacar que, não obstante a execução da política urbana tenha ficado a cargo dos municípios, a repartição de competências definida pela CF/88 distribuiu atribuições para as três esferas de governo, cabendo também à União e aos estados elaborarem planos de ordenação do território dentro de suas respectivas competências, permanecendo o município ainda como o principal agente de execução da política urbana.

Refletindo sobre o plano diretor, Carvalho (2016) menciona que após a obrigatoriedade legal em se realizar o plano teve início um debate entre técnicos, atores sociais ligados aos movimentos da reforma urbana e gestores municipais, donde surgiu a proposta de que os planos deveriam ser democráticos e redistributivos, contemplando, para além de critérios técnicos, a materialização das negociações entre os diversos agentes e, principalmente, a garantia do acesso à terra urbanizada, de modo a cumprir com a função social da propriedade.

Assim, para o plano local a CF/88 definiu o plano diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, §1º, CF/88), cujo objetivo geral é a ordenação dos espaços da cidade, sistematizando o desenvolvimento físico, econômico e social do território local, objetivando o bem-estar da comunidade. É instrumento obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

O plano diretor, segundo o Estatuto da Cidade, compõe o leque de instrumentos do planejamento municipal, (art. 4º, inciso III, alínea “a”, Lei 10.257/2001). Para compreensão sobre a noção de planejamento urbano, inicialmente cumpre destacar a expressão de Carlos Matus (*apud* SOUZA, 2002, p. 47) sobre o que vem a ser o ato de planejar:

Planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for.

Com este fundamento Souza (2002) constrói o seu raciocínio sobre o planejamento urbano afirmando que o ato de planejar configura-se num processo de *autocriação* da sociedade, que vai além da simples noção de auto-organização porque inclui a dimensão espacial, os vínculos diversos e complexos existentes entre as relações sociais (produtoras de espaço) e a espacialidade (que condiciona as relações sociais). Daí a importância do plano diretor para o desenvolvimento de cidades socialmente mais justas.

Outro instrumento do planejamento municipal previsto no Estatuto da Cidade é a política que disciplina o parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 4º, inciso III, alínea “b”, Lei 10.257/2001). Considerando as relações sociais e os agentes envolvidos na produção do espaço urbano, essa esfera de atribuição é importante para a análise de impactos e contradições socioespaciais entre o que dispõe a lei e o que se revela da realidade.

O instrumento de uso e ocupação do solo urbano é o aspecto da política urbana que se insere na esfera em que o município possui maior autonomia, justamente pelo fato de a regulação e ordenação do território se tratar de interesse local. É fundamental para o pleno desenvolvimento das cidades, porque regula, ordena e normatiza as construções e áreas do município, interferindo diretamente na forma da cidade e na dinâmica de suas relações sociais e econômicas.

Sendo o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, um dos instrumentos de materialização destas funções é o zoneamento, sobre o qual se faz necessário tecer alguns esclarecimentos.

Silva (1995, p. 214) entende o zoneamento como um “procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal ou a repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas”.

Para Meirelles (1993), consiste o zoneamento na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo, estabelecendo normalmente as áreas residenciais, comerciais e industriais; delimitando os locais de utilização específica que afetem a qualidade de vida na cidade.

Destas ideias iniciais verifica-se que o zoneamento é o instrumento legal posto à disposição do Poder Público para que ordene, defina os diversos setores da cidade, organizando-os conforme os seus diversos usos à vista das diferentes atividades desenvolvidas no espaço urbano.

O zoneamento interfere diretamente sobre o direito de propriedade, e muitas vezes, ao regular aspecto de seu exercício acaba por restringi-lo ou imprimir-lhe nova conformação

jurídica relativa ao seu gozo e fruição. Certo, então, que o zoneamento, como divisor do território municipal em zonas de uso, é considerado um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal, configurando um plano urbanístico especial, ele deve observar sempre a função social da propriedade insculpida na CF/88 bem como os princípios que o regem, conforme Silva (1995): a) possui caráter geral, impedindo-se com isso a individualização de determinada categoria que se encontre em idêntica situação; b) não podem ser ilimitado, visto que deve respeitar a essencialidade do direito de propriedade; c) não são indenizáveis, justamente por não ofender o direito de propriedade; e d) só pode derivar de lei formal.

Em regra, trata-se de um instrumento que, baseado na definição de índices de ocupação, estabelecimento de coeficiente de aproveitamento, definição de tamanho dos lotes, dentre outros, visa uma cidade em que a maioria da população alcançará estes padrões e atingirá coesão e justiça social. Contudo, essa realidade não se aplica à situação dos países periféricos, como é o caso do Brasil, extremamente desigual (ROLNIK, 2000).

Assim, pensando o espaço como o local de reprodução das relações sociais de produção, a sua ordenação via zoneamento manifesta, concretiza e expõe as relações de poder entre os agentes que atuam no espaço urbano. Villaça (2004; 2005), seguindo com a perspectiva crítica dos estudos urbanos, considerando a questão da terra urbana nas cidades e a existência de uma minoria dominante, afirma que tal instrumento para ordenação do solo sempre esteve longe de atender ao bem comum e ao interesse público.

Nessa perspectiva existem vários tipos de zoneamento que podem ser analisados conforme a sua finalidade e os diferentes usos que se atribuem ao solo, o que possibilita analisar o impacto de tais formas de ordenação territorial nas relações sociais. Souza (2002) apresenta os modelos de zoneamento funcionalista e zoneamento includente ou de prioridades.

A estrutura funcionalista, tradicional ou conservadora, é o modelo mais usual nos municípios brasileiros e se fundamenta na divisão do tecido urbano em diferentes zonas conforme o tipo de uso solo mais adequado que fora atribuído àquela área, separando e controlando o solo urbano em residencial, comercial e industrial, em regra. Embora crítico ao modelo, Souza (2002) aponta que essa forma de separação e controle não é de todo prejudicial à organização da cidade, pois algumas atividades, especialmente a industrial, exigem regulação criteriosa sobre as suas localizações, de forma a proteger a saúde da população e o meio ambiente. Todavia, a crítica recai sobre a visão tecnocrática de planejamento que essa visão funcionalista traz, afirmando que os urbanistas modernistas desconsideraram o tratamento

das questões sociais no planejamento da cidade, encarando-as “como simples tensões (ou mesmo ‘patologias’) e não como possíveis expressões de contradições objetivas fundamentais, pertencentes à essência das sociedades capitalistas modernas” (SOUZA, 2002, p. 256).

Em contraposição tem-se a concepção de zoneamento de prioridades ou, como denominado por Souza (2002, p. 262), “zoneamento includente”, que traz em si a concepção de justiça social inspirada no ideário da Reforma Urbana. Diferente da visão tecnocrática esse modelo inverte a lógica e se projeta sobre os problemas e riscos concretos da cidade, não se restringindo ao estabelecimento puro de zonas residenciais e comerciais. Pautado pelo princípio da “inversão de prioridades” entende pela necessidade de criação de zonas com prioridade de investimentos públicos, determinando ao Estado que, em vez de privilegiar bairros já estruturados, deve focar os investimentos públicos na satisfação das necessidades básicas dos bairros mais pobres e desguarnecidos de infraestrutura e equipamentos urbanos, tais como as favelas, os loteamentos irregulares e os vazios urbanos, as quais passam a ser denominadas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), adotando-se, assim, uma estratégia “essencial sob o ângulo da promoção da justiça social” (SOUZA, 2002, p. 268).

Considerando esses dois modelos sintetizados por Souza (2002), há que se pensar como a divisão do território impacta diretamente na organização da cidade e nas relações sociais. Koga (2003) ao refletir sobre a pobreza e exclusão social destaca bem a importância da ordenação do território:

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais. (KOGA, 2003, p. 33).

A importância da dimensão territorial na ordenação da cidade e distribuição de políticas e serviços é defendida por Pagani, Alves e Cordeiro (2018) em pesquisa sobre a lógica territorial na política habitacional da cidade de Londrina-PR, ao afirmarem que:

A dimensão territorial para a política de habitação abarca a totalidade, o direito à cidade considerando o acesso democrático e igualitário à infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e moradia digna, que apresenta uma similaridade e completude com o direito à moradia compreendido para além de uma casa para morar, ou seja, direito que se concretiza quando o cidadão acessa também outros bens e serviços, tem acesso à cidade como um todo, o que inclui também o direito de participar nas decisões de construção da cidade.[...] Importa destacar que a lógica territorial representa uma forma de fazer valer as diferenças sociais, que também

deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas sociais.” (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2018, p. 121)

Nesse sentido, considerando a lógica territorial de ordenação do espaço urbano, o impacto do instrumento de zoneamento reflete na garantia de direitos, como o direito à cidade. Sobre isto Koga (2003) pontua que:

Dessa forma, o direito a ter direito é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, participar. (KOGA, 2003, p. 33)

A importância desse instrumento se reflete em toda a organização e ordenação do território da cidade, é o que materializa as relações sociais de produção e impacta diretamente da produção do espaço urbano. Por isso, quando se propõe discutir e analisar a ordenação territorial de uma cidade e investigar processos de segregação socioespacial, por exemplo, a análise da estrutura da legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo é fundamental.

Entretanto, passados dezenove anos da aprovação do estatuto, há que se concordar com Maricato (2014) quando afirma que, embora o estatuto seja considerado um exemplo de política para o mundo ao restringir e limitar o direito de propriedade, subordinando-o ao bem coletivo e ao interesse social ao impor a função social da propriedade e prever o direito à moradia, “entre a retórica e a prática vai um abismo [...] na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres.” (MARICATO, 2014, p. 186).

Em compasso com o Estatuto da Cidade – marco legal da política urbana – tem-se a criação do Ministério das Cidades em 2003, fruto de um amplo movimento social progressista que conseguiu aglutinar as forças de militantes sindicalistas, profissionais, acadêmicos e os movimentos sociais pela reforma urbana (MARICATO, 2014).

A criação do Ministério encontrou campo fértil na conjuntura política da época no governo federal, representando a ascensão das pautas de esquerda ao poder. O Ministério foi estruturado considerando os três grandes problemas sociais que afetavam a população urbana: moradia, saneamento ambiental e mobilidade/trânsito, par aos quais foram previstas secretarias específicas no âmbito do ministério. Além destas previu-se também a criação de uma quarta secretaria relacionada à questão fundiária e imobiliária e o desenvolvimento urbano – visando a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade – não obstante não fosse matéria específica de atribuição do governo federal, reconheceu-se que a temática é questão central na questão urbana do país (MARICATO, 2014).

Contudo, Maricato (2014) observa que mesmo com a estrutura de um Ministério para a questão urbana brasileira “o destino das cidades está longe de mudar [...] a evidência

insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa.” (MARICATO, 2014, p.38).

O efeito dessa conjuntura é que as regras do jogo de acesso a terra foram alteradas, assim como a legalidade urbana (ROLNIK, 1997). Então, em que pese os avanços e a conquista de um aparato legal que visa um maior controle no uso e ocupação do solo urbano, a questão da terra urbana continua sendo um “verdadeiro nó social no Brasil” (MARICATO, 2014, p. 183). Em que pese o certo desalento:

A retomada da unidade na luta pelo direito à cidade e pela justiça urbana certamente recuperará o patamar já conquistado para usá-lo como novo ponto de partida. O avanço nas formulações técnicas e políticas faz parte da memória social que deverá aguardar uma nova correlação de forças para voltar à cena. [...] Há um limite que questiona toda forma de produzir e de viver. (MARICATO, 2018, p. 93).

Posto isto, parte-se no próximo capítulo para a caracterização da cidade de Ponta Grossa, apresentando-se inicialmente os aspectos históricos de formação da cidade, sociais, e econômicos para, na sequência, abordar a política urbana municipal e especificamente as definições de zoneamento, demonstrando como o espaço urbano residencial na cidade de Ponta Grossa-PR é ordenado.

## **CAPÍTULO 2 – O ESPAÇO URBANO RESIDENCIAL NA CIDADE DE PONTA GROSSA: a política urbana municipal e a reconfiguração da cidade entre 1988 e 2018**

Após a construção teórica que fundamenta a presente pesquisa, compreendido o processo de produção do espaço e indicados os principais agentes atuantes nesta dinâmica, entendido o contexto histórico da urbanização brasileira, bem como o desenho e os principais pontos da política urbana federal e as implicações para o ente municipal, este capítulo se propõe a contextualizar o espaço urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa considerando os últimos trinta anos.

Para tanto, parte-se da caracterização histórico-social da cidade, com enfoque nos últimos trinta anos, de modo a demonstrar as transformações urbanas ocorridas para, então, delinear a política urbana municipal, traçar sua evolução no mesmo período de tempo com destaque para as definições de zoneamento para fins residenciais.

### **2.1 CONHECENDO PONTA GROSSA-PR: DO VILAREJO À CIDADE**

O município de Ponta Grossa/PR está situado na região dos Campos Gerais,<sup>32</sup> no segundo planalto paranaense, na mesorregião geográfica centro oriental paranaense, que, por sua vez, engloba três microrregiões geográficas: Telêmaco Borba, Jaguariaíva e Ponta Grossa. A microrregião geográfica de Ponta Grossa/PR é composta por quatro municípios: Carambeí, Castro, Palmeira e Ponta Grossa (IPARDES, 2012).<sup>33</sup> A área territorial do Município de Ponta Grossa/PR é de 2.025,697 km<sup>2</sup> e dista 117,70 km da cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná (IPARDES, 2016).<sup>34</sup>

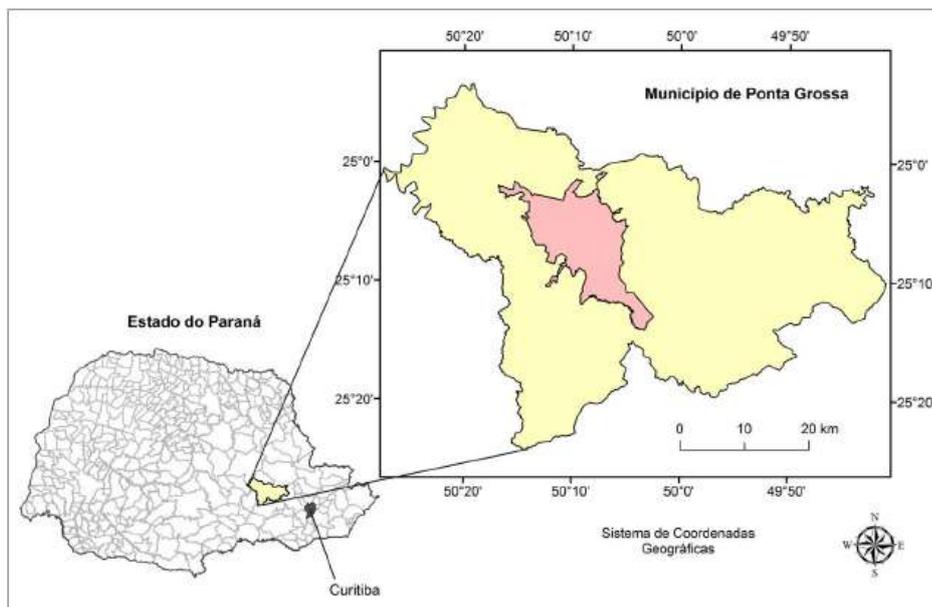
---

<sup>32</sup> Conforme o Dicionário Histórico e Geográfico dos Campos Gerais da Universidade Estadual de Ponta Grossa, expressão "Campos Gerais do Paraná" foi consagrada por MAACK (1948), que a definiu como uma zona fitogeográfica natural, com campos limpos e matas galerias ou capões isolados de floresta ombrófila mista, onde aparece o pinheiro araucária. Há ainda definições que consideram a identidade histórico-cultural da área. Para o Dicionário Histórico e Geográfico dos Campos Gerais, adotou-se uma definição que procura preservar os critérios naturais e históricos de identidade regional, e ao mesmo tempo seja funcional diante das tendências recentes de organização do espaço. Os critérios de homogeneidade foram: Fitogeografia: a vegetação primitiva do município deveria ter sido, no todo ou em parte, de Campos Limpos. Tropeirismo: o município deveria ter estado integrado ao "Caminho de Viamão", principal rota das tropas no século XVIII e XIX. Associativismo: o município deve integrar a Associação dos Municípios dos Campos Gerais (AMCG). Disponível em <[http://www.uepg.br/dicion/campos\\_gerais.htm](http://www.uepg.br/dicion/campos_gerais.htm)>. Acesso em 04 jun. 2018.

<sup>33</sup> Relação dos municípios do estado ordenados segundo as mesorregiões e as microrregiões geográficas do IBGE - Paraná – 2012. Disponível em <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/base\\_fisica/relacao\\_mun\\_micros\\_mesos\\_parana.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/base_fisica/relacao_mun_micros_mesos_parana.pdf)>. Acesso em 14 maio 2018.

<sup>34</sup> Caderno estatístico do Município de Ponta Grossa/PR – IPARDES. Disponível em <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000&btOk=ok>>. Acesso em 10 maio 2018.

Figura 1: Localização do município e da área urbana de Ponta Grossa no estado do Paraná.



Fonte: NASCIMENTO e MATIAS, 2011.

Na metade do século XIX Ponta Grossa era apenas um vilarejo com cerca de quatro mil habitantes sem muitos atrativos para a região na época. Contudo, a partir da década de 1870 iniciou-se um período de desenvolvimento de estratégias visando estabelecer um novo ordenamento político e cultural no país que fosse “capaz de romper com o esquema de oligarquias regionais, consagrando assim, definitivamente, a emergência de uma sociedade urbano-industrial” (HERSCHMANN; PEREIRA, 1994, p. 12). Tratava-se de um verdadeiro processo de “civilização” que pretendia igualar o país à Europa em relação às instituições, economia, cotidiano, etc.

Mas, o início da formação da cidade de Ponta Grossa, segundo Gonçalves e Pinto (1983) remonta aos tempos do importante Caminho do Viamão, responsável por fazer a ligação entre São Paulo ao extremo sul do Brasil no século XVIII, consolidando-se como via de comércio impulsionada pela necessidade de abastecimento de carne para a região das Minas Gerais. Os viajantes que percorriam este trajeto passavam pela região de Castro e cruzavam o bairro de Ponta Grossa, que neste período consolidou-se como local de parada para pouso dos viajantes. Dessa forma, o tropeirismo impulsionou o desenvolvimento de vilas no decorrer do Caminho do Viamão, pois para esta atividade econômica eram necessários locais para pouso e descanso dos tropeiros.

É neste período que se tem a formação e consolidação de uma estrutura social e econômica fundiária, pois como a região era ponto para hospedagem as fazendas da região alugavam suas instalações para os tropeiros (ZULIAN, 2009). Segundo estudo de Zulian

(2009) a origem dos fazendeiros era portuguesa, os quais influenciaram fortemente na institucionalização de uma liderança política na região, além da disseminação do prestígio da elite fundiária, que mesmo com todas as mudanças ocorridas, a diversificação da base econômica e o aumento gradativo da importância das cidades, ainda pode ser percebido na região, principalmente na história política de Ponta Grossa.

Tais questões também foram analisadas e discutidas por Paula (2001) ao destacar o poder local como um “agente interferente privilegiado” (PAULA, 2001, p.53) na produção do espaço urbano. Nesta análise, o autor parte do pressuposto de que o espaço urbano é resultado da inter-relação entre os diversos agentes sociais, que agem em função dos seus interesses específicos e, assim, o poder local se destaca como uma importante rede de agentes interferentes privilegiados que produzem o espaço urbano.

Partindo deste pressuposto o autor analisou a influência e a evolução do poder local em Ponta Grossa-PR, destacando como o primeiro marco histórico o exercício do poder pelos fazendeiros pecuaristas, representantes do Paraná Tradicional<sup>35</sup>. Seguiu a análise com a posterior transição do poder oligárquico rural para uma nova burguesia comercial e industrial que emergia após a proclamação da República, representada pelos profissionais liberais, comerciantes e empresários e como isto influenciou e moldou os rumos do processo de urbanização no estado do Paraná e em Ponta Grossa-PR.

Explica Paula (2001) que o domínio da oligarquia rural em Ponta Grossa-PR remonta à própria formação da cidade e sua elite campeira, que, assim como apontou Zulian (2009) foi a responsável por influenciar profundamente a evolução econômica e política de Ponta Grossa.

O fato de Ponta Grossa estar inserida no caminho de trânsito dos tropeiros e ter adotado predominantemente a atividade pecuária ao invés da agricultura, a qual demandava um contingente menor de mão de obra, impactou diretamente na formação da cidade, pois desde o início, como aponta Paula (2001), Ponta Grossa possuía baixos índices de população rural em relação aos demais municípios paranaenses que adotaram a agricultura como atividade rural predominante.

Não obstante essa peculiaridade foi justamente a elite rural pecuária que incentivou e promoveu a elevação de Ponta Grossa à categoria de cidade em 1855. Esta classe era formada pelos proprietários das terras que compunham o caminho das tropas e exercia poder em

---

<sup>35</sup> O Paraná Tradicional refere-se ao processo de interiorização do território paranaense e pode ser dividido em três momentos: a) século XVII com a ocupação do litoral e do planalto curitibano; b) século XVIII com a conclusão da ocupação dos Campos Gerais; e c) século XIX quando foram ocupados os campos de Guarapuava e Palmas (DITZEL, 2000).

âmbito local e estadual, cujos interesses na elevação de Ponta Grossa à categoria de cidade almejavam os lucros auferidos na cidade pelas classes dominantes (PAULA, 2001).

Já como cidade passou a ocorrer alterações na estrutura social e econômica de Ponta Grossa. Segundo Gonçalves e Pinto (1983), o desenvolvimento urbano foi decorrente do crescimento da economia baseada principalmente na erva-mate, madeira e gado, além da presença de migrantes nacionais e estrangeiros.

Nesse ínterim, começa a emergir no cenário político estadual o domínio de uma burguesia industrial-comercial ligada à exploração da erva-mate e da madeira, que, com o advento da República em 1891 consegue sobrepor-se a este poder oligárquico, fundado no modelo do latifúndio e na estrutura patriarcal, demarcando o segundo momento histórico que moldou uma nova classe no poder local de Ponta Grossa (PAULA, 2001).

Representado pela transição do poder oligárquico rural para uma burguesia comercial-industrial integrada pelos profissionais liberais, empresários e comerciantes, Ponta Grossa, aproximando-se da virada para o século XX, assistia e protagonizava uma série de mudanças no espaço urbano e na região como um todo, consolidando os núcleos urbanos ao passo em que fazia declinar o poder da elite rural.

A diversificação da economia aliada a esta burguesia industrial-comercial que assumiu o poder logo após a queda do Império em 1891, incluiu a construção de estradas de ferro que passavam pela cidade, o que representou outro estímulo importante para a ampliação da área urbana (DE PAULA, 2001).

A Estrada de Ferro do Paraná – que inicialmente ligava Curitiba a Paranaguá – foi ampliada e alcançou Ponta Grossa em 1894. Se a construção das ferrovias em Ponta Grossa influenciou na economia do município com o transporte de madeira e erva-mate, é preciso considerar que para os trabalhadores (tanto os que já moravam na cidade quanto os que vieram atraídos pelas empresas) essa influência foi também muito significativa. Conforme Monastirsky (2001), a economia ponta-grossense impulsionou um processo de migração interna da região sul do Paraná, abrangendo também uma parcela considerável dos trabalhadores imigrantes europeus que já se encontravam em Ponta Grossa. Além do impulso na diversificação da economia e a formação de uma nova classe trabalhadora, a construção das estradas de ferro provocou mudanças na organização do espaço urbano próximo às linhas férreas.

Em função de a cidade compor a malha ferroviária, sendo um importante entreposto comercial e parada obrigatória dos trens que vinham de Curitiba e dos que circulavam entre São Paulo e Rio Grande do Sul, com extensão ao Uruguai e Argentina, foi criada próxima à

Estação Ponta Grossa (estação de passageiros) uma infraestrutura para atender aos visitantes, composta de hotéis, pensões, bares, restaurantes, lojas de varejo, além daquelas edificações destinadas às cargas, como depósitos e armazéns, colocando a cidade na rota da modernização. As imagens a seguir extraídas do acervo da Fundação Municipal de Cultura de Ponta Grossa demonstram como eram as instalações da época:

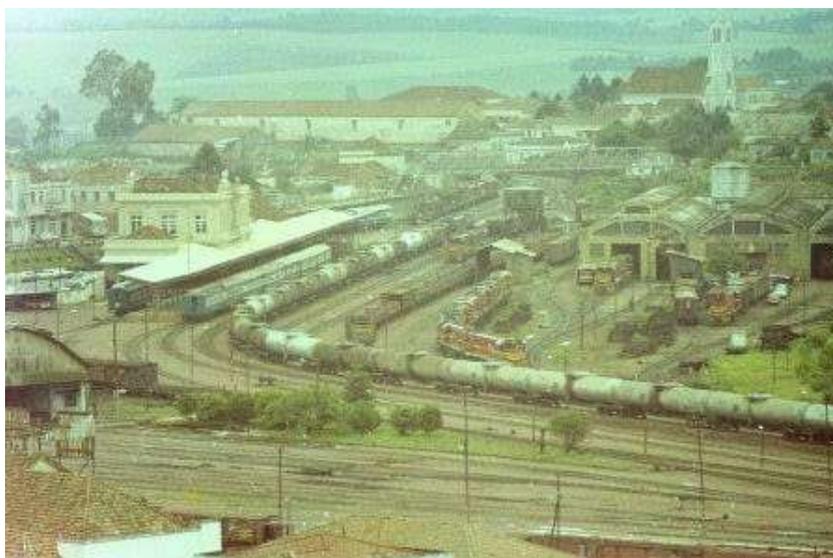
Figura 2 – Antigo barracão de cargas anexo à Estação, ano de 1906.



Fonte: Acervo da Fundação Municipal de Cultura de Ponta Grossa (PONTA GROSSA, 2012). Disponível em <http://www.pontagrossa.pr.gov.br/node/13220>. Acesso em 22 mai 2020.

Nota: A figura retrata o armazém da Estrada de Ferro do Paraná, local que serviu para estocagem de produtos agrícolas e extrativistas, além de funcionar como depósito de materiais importados que chegavam do Porto de Paranaguá.

Figura 3 – Série Ferrovia em Ponta Grossa. Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima.



Fonte: Página do grupo Ponta Grossa Memória e Fotos Atuais, Facebook (2020).

Figura 4 – Estação Roxo de Rodrigues (Estação Ponta Grossa) em 1907.



Fonte: Acervo da Casa da Memória, 2020. Disponível em <https://patrimoniopg.com/2020/05/21/fotos-colorizadas/#jp-carousel-2609>. Acesso em 22 mai 2020.  
Nota: A fotografia é de autoria de Frederico Lange e data do ano de 1907. Compõe o acervo histórico da Casa da Memória de Ponta Grossa e foi recentemente colorizada por João Edilson Lopes.

Ao mesmo tempo em que a cidade foi se desenvolvendo e se modernizando, a chegada de trabalhadores imigrantes europeus evidenciou outro aspecto importante deste momento histórico, qual seja, a reafirmação da identidade tradicional e conservadora de Ponta Grossa-PR. Tal afirmação decorre das análises de Ditzel (2000) que buscou compreender a aderência do movimento integralista e a sua repercussão no desenvolvimento dos Campos Gerais nos anos de 1930 a 1950. Para tanto, a autora observou por meio de jornais integralistas da região com maior circulação e jornais institucionais, a forma de reprodução da ideologia nacional do movimento, bem como a repercussão do discurso integralista nos Campos Gerais. Assim o fez a partir da composição social da Associação Integralista Brasileira (AIB), das alianças e dos conflitos entre as diferentes forças político-sociais para, por fim, entender as estratégias de disseminação do movimento e a manutenção do ideário integralista em outros discursos.

Explica a autora que o integralismo consubstancia-se num “movimento cultural e político, que mescla elementos do fascismo europeu a uma raiz brasileira, em que a variável étnica deve ser considerada sem exclusividade” (DITZEL, 2000, p. 36)<sup>36</sup>. E para analisar

---

<sup>36</sup> A autora destaca alguns valores que representam o integralismo, tais como a preocupação com a educação das massas, visão redentora da educação, o culto aos heróis, defesa da ordem social, nacionalismo, a adoção de tom emocional apelando aos sentimentos de honra e civismo, dentre outros.

como esse movimento foi incorporado e reproduzido nos Campos Gerais, Ditzel (2000) retoma o histórico da cidade marcado pela elite fundiária e posteriormente como importante entroncamento rododiferroviário da região, chegando à condição de cidade polo regional no Paraná já nas primeiras décadas do século XX, apresentando bons índices de desenvolvimento econômico e urbanização para a época. O resultado disto é que o crescimento e a conjuntura econômica favorável do município nesse período ofereciam boas perspectivas de emprego, atraindo migrantes e imigrantes, principalmente russos, alemães, italianos e poloneses para a cidade, impulsionando as atividades industriais e fortalecendo-a no âmbito regional.

A questão de Ponta Grossa-PR e a região sul do Brasil como um todo ter sido polo para instalação de colônias alemãs e italianas foi uma das razões que a autora observou para o fato de o movimento integralista ter grande aceitação na região sul do Brasil. No Paraná Ditzel (2000) aponta que o movimento difundiu-se entre as principais cidades do estado, incluindo Ponta Grossa, a qual, inclusive:

Constituiu-se em uma das cidades onde o integralismo melhor se estruturou no Paraná, contando com grande número de italianos e alemães e seus descendentes em sua composição populacional na década de 1930 e possuindo uma população majoritariamente fixada na zona urbana, o que facilitava as discussões de ideias, a circulação de notícias e a organização de associações das mais diversas formas. Enfim, o integralismo encontrou na cidade um local propício para a sua disseminação. (DITZEL, 2000, p. 41)

Ditzel (2000) conseguiu perceber que o fato de Ponta Grossa se consolidar como uma cidade com predominância de população urbana desde o seu início, mas com grande influência da elite rural, somado ao fato de ser atrativa aos imigrantes europeus pela oferta de postos de trabalho, além de possuir uma vida sociocultural ativa, demonstrou ser um campo fértil para a ressonância dos valores e das ideias do movimento integralista. O que de certa maneira moldou o desenvolvimento da própria cidade, que se apoiou em uma matriz conservadora, tradicional e que partilhava valores defendidos pelo movimento integralista.<sup>37</sup>

Entretanto, esse aparente contraste não obstruiu a continuidade do desenvolvimento, expansão e modernização da cidade, porquanto como ressaltou Ditzel (2000, p. 45) “alguns valores integralistas são bem aceitos por diversos setores sociais e permeiam diferentes discursos”.

E assim, já no início do século XX, a cidade de Ponta Grossa cresceu de tal forma que foi absorvendo os núcleos coloniais situados em seu entorno, originando os bairros de

---

<sup>37</sup> Estas conclusões de Ditzel (2000) decorreram de análises dos discursos emitidos nos veículos de imprensa locais elencados pela autora em seu estudo.

Uvaranas, Dona Luíza, Ronda e Olarias. Além do aumento da área urbana, também se alterou a forma como a cidade era organizada, espacial e socialmente, seguindo, a partir de então, os mesmo pressupostos predominantes nos maiores centros urbanos brasileiros (GOMES, 2009).

Este crescimento e a forma de organização socioespacial da cidade, além de decorrer dos elementos já expostos, sofreu grande influência das condições e aspectos geográficos do território. O primeiro aspecto que caracteriza a cidade de Ponta Grossa é o fato de possuir cerca de 170 km (cento e setenta quilômetros) de arroios somente dentro do perímetro urbano (ROGALSKI, 2011). O processo de urbanização foi impactado fortemente por esse aspecto geográfico, porquanto, conforme Medeiros e Melo (2001) o desenvolvimento urbano ocorreu a partir de um eixo central, de onde irradiou uma rede hidrográfica, tendo em vista que a cidade é banhada pelas bacias hidrográficas dos rios Ribeira e Tibagi, tornando-se o centro irradiador dos rios que percorrem a paisagem e formam uma drenagem radial.

No contexto de crescimento populacional, o aumento de residentes representou maior demanda no consumo de água, bem como refletiu no processo de ocupação do solo, pois as áreas no entorno dos arroios passaram a ser ocupadas irregularmente para fins de moradia, assim, como constatou Silva (2017) a grande maioria dos arroios da cidade ou possuem moradias ilegais em suas margens, ou estão canalizados.

Assim como os recursos hídricos influenciaram na forma de ocupação do solo, o relevo da área urbana também se mostrou um elemento diferenciador na forma de produção e ocupação do espaço urbano. Löwen Sahr (2001) ao analisar a expansão horizontal da cidade de Ponta Grossa-PR identificou que as características do relevo urbano representaram problemas. Isto porque, explica a autora, existe uma grande diferença de altitude entre o ponto mais baixo e o mais alto da área urbana, que gira em torno de 230 (duzentos e trinta) metros, fazendo com que o terreno urbano apresente declividades como a formação de fundos de vale.

Sobre a ocupação desse espaço urbano irregular do ponto de vista morfológico, a autora aponta que as primeiras instalações urbanas da cidade originariamente foram no ponto mais alto (900-980 metros) e daí irradiaram eixos de circulação a partir do centro, os quais seguiram pelos espigões de relevo, cujos principais foram as Avenidas Carlos Cavalcanti, Bonifácio Vilela, Ernesto Vilela e Visconde de Mauá. Nesse contexto, o relevo irregular e os fundos de vale de certa forma impediram ou dificultaram uma melhor ligação entre os diferentes eixos da cidade.

Outra questão aventada pela autora foi que diante do fato de existir uma extensa malha hídrica de arroios urbanos os fundos de vale foram ocupados pela população de baixa renda para a formação de favelas urbanas.

Contudo, não obstante as dificuldades geográficas a autora demonstra que a cidade cresceu e expandiu, tendo o perímetro urbano sido expandido por diversas vezes por meio da legislação municipal, o que representou entre os anos de 1940 e 1990 uma extensão de 26 km<sup>2</sup> para 150 km<sup>2</sup>, em cujas áreas foram instalados principalmente loteamentos e núcleos habitacionais destinados à população de baixa renda.

Estes fenômenos segundo a autora podem ser interpretados como “resultado principal da ação da economia privada no espaço, através da instalação de loteamentos” (LÖWEN SAHR, 2001, p. 24) e os efeitos nocivos desta expansão se verificam na intensificação da especulação imobiliária na cidade e no encarecimento dos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos nas novas áreas.

Gomes (2009) também analisando o crescimento da cidade, apresenta o adensamento populacional de Ponta Grossa no século XX (1920-2000) demonstrando como a população aumentou no decorrer das décadas em razão do desenvolvimento e incremento das atividades econômicas realizadas e intensificadas com a ligação da cidade à estrada de ferro.

Tabela 2: Evolução demográfica da cidade de Ponta Grossa-PR (1920-2010)

<b>ANO</b>	<b>População rural (nº absoluto)</b>	<b>População rural (%)</b>	<b>População urbana (nº absoluto)</b>	<b>População urbana (%)</b>	<b>População total (nº absoluto)</b>
<b>1920</b>	8.136	40,3	12.035	59,7	20.171
<b>1940</b>	10.388	25,6	30.200	74,4	40.588
<b>1950</b>	11.757	21,3	43.486	78,7	55.243
<b>1960</b>	12.332	13,5	78.557	86,5	90.889
<b>1970</b>	14.687	11,5	112.253	88,5	126.940
<b>1980</b>	13.701	7,3	172.946	92,7	186.647
<b>1991</b>	12.313	5,3	221.671	94,7	233.984
<b>1996</b>	12.004	4,7	244.298	95,3	256.302
<b>2000</b>	6.917	2,5	266.552	97,5	273.469
<b>2010</b>	6.878	2,2	304.733	97,79	311.611

Fonte: GOMES, 2009. Adaptado.

Da tabela extrai-se que o auge do crescimento urbano da cidade ocorreu entre as décadas de 1950 e 1960, mas ficou concentrado na parte central da cidade com o início do processo de verticalização. As imagens a seguir demonstram como era a cidade nestas décadas:

Figura 5 – Foto aérea da cidade datada da década de 1950.



Fonte: Página do grupo Ponta Grossa Memória e Fotos Atuais, Facebook (2020).

Figura 6 – Vista aérea da cidade na década de 1960.



Fonte: Página do grupo Ponta Grossa Memória e Fotos Atuais, Facebook (2020).

Vê-se de fato que a área central contava com uma alta densidade de ocupação caracterizada por residências e imóveis térreos. Por outro lado, concentração em menor grau

se verificou nas margens da estrada de ferro, sentido bairro de Uvaranas (leste) dando início à ocupação em outros bairros e estimulando um crescimento horizontal de forma tentacular nos sentidos leste, noroeste e sul da cidade (GOMES, 2009).

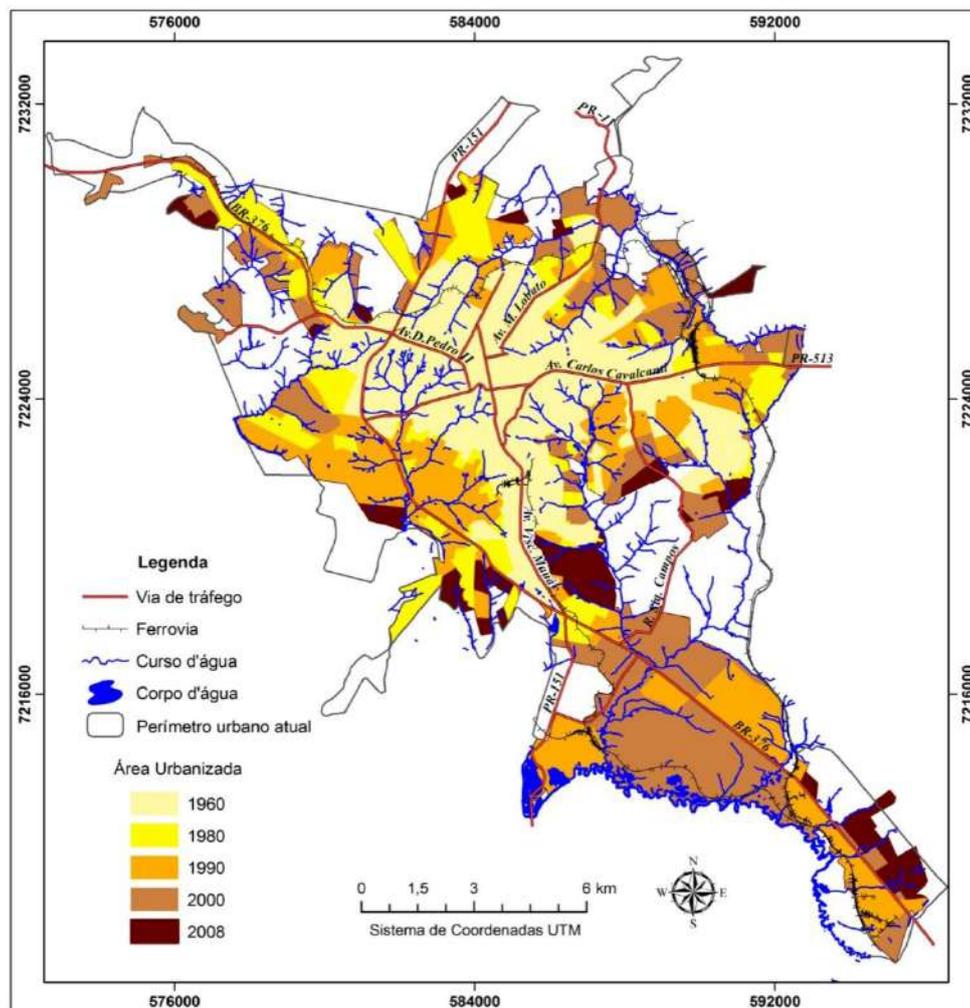
O autor supracitado identificou também que nesta época o crescimento da área central expandiu-se a partir do centro tradicional da cidade, em volta da igreja Matriz, e seguiu no sentido leste até a estação ferroviária, onde predominou a construção residencial. Na direção norte da cidade o predomínio se deu para atividades comerciais e de prestação de serviço.

Além dessas dinâmicas de crescimento e expansão a cidade apresentou dois eixos principais de crescimento. O primeiro ao sul com o surgimento do bairro de Oficinas estimulado pela instalação do pátio de oficinas para trens, o que incentivou, também, a ocupação residencial dos ferroviários. O segundo eixo de expansão foi na direção leste, sentido bairro de Uvaranas, igualmente estimulado pela implantação da ferrovia, nesta localidade foram implantados serviços e instituições relacionadas à atividade, tais como o hospital dos ferroviários, além do 13º Batalhão de Infantaria Blindada da cidade, conforme se visualiza na imagem a seguir:



Ao visualizar a figura anterior, verificam-se os eixos de expansão da área urbana da cidade de Ponta Grossa-PR na década de 1960, sendo a área urbanizada representada pela área laranja do mapa. Assim como Gomes (2009), Nascimento e Matias (2011) ao analisarem o processo de expansão urbana da cidade de Ponta Grossa identificaram que na década de 1960 a área urbana estava restrita às áreas centrais e a quatro eixos de ocupação no entorno das avenidas Dom Pedro II, Monteiro Lobato, Carlos Cavalcanti e Visconde de Mauá. Nesta pesquisa os autores demonstraram a evolução da área urbana da cidade entre as décadas de 1960 a 2008, demonstrando como o território foi sendo ocupado como área urbana, conforme figura a seguir:

Figura 8 - Evolução da ocupação da área urbana da cidade de Ponta Grossa entre 1960-2008.



Fonte: Nascimento e Matias (2011)

Nesse contexto o processo de urbanização da cidade sofreu modificações importantes relacionadas às influências do poder local, que na década de 1960 conformou uma nova

composição política em Ponta Grossa. Paula (2001) analisa esse momento a partir das eleições municipais ocorridas em 1962, nas quais foi eleito prefeito José Hoffmann. Contudo, após o golpe de 1964, o prefeito eleito não resistiu às investidas do regime imposto e acabou por renunciar, assumindo, então, no mesmo ano, o vice-prefeito Plauto Miró Guimarães, advogado e fazendeiro da cidade que conjugava com os mesmos interesses das forças políticas hegemônicas do estado.

A aliança de forças hegemônicas do âmbito estadual com o municipal permitiu que fossem lançadas novas bases e diretrizes para o processo de urbanização de Ponta Grossa-PR, tendo como pilar a instrumentalização do espaço urbano para privilegiar a industrialização como via de acesso rápido ao desenvolvimento econômico. E a cidade de Ponta Grossa foi estrategicamente interessante para essas novas diretrizes por ser, justamente, o maior entroncamento rodoferroviário do sul do país.

O reflexo destas novas bases foi percebido logo em seguida na forma de uso, ocupação e ordenação do solo urbano, pois, como alerta Paula (2001), uma vez que já havia ocorrido a transição do poder local da elite rural para uma burguesia industrial e comercial, os interesses desta classe passaram a ser abrangidos pela legislação.

Assim, em 1967 foi elaborado o primeiro plano diretor municipal, o Plano Diretor de Desenvolvimento, regido pela Lei municipal nº 1.993/1967, cujo foco buscava a retomada do desenvolvimento econômico da cidade para consolidar seu aspecto de centro industrial e comercial da região. Com relação à ocupação do espaço urbano, este plano previa o máximo aproveitamento do espaço, visando o adensamento da população no perímetro urbano a fim de proporcionar serviços públicos e infraestrutura aos residentes. Também, sobre o uso da propriedade urbana, dispôs apenas em seu artigo 4º, inciso IV, como diretriz físico-territorial “a ocupação efetiva das áreas urbanas não edificadas, com a limitação de novos loteamentos”. Contudo, neste plano, tendo em vista a época de sua elaboração, não foram identificadas medidas de indução da ocupação do espaço, nem mesmo medidas coercitivas aos proprietários que não utilizassem seus terrenos, não combatendo a especulação imobiliária na cidade (OLIVEIRA, 2012).

Nessa mesma toada, em 1969 foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Industrial de Ponta Grossa (PLADEI), que previa a destinação de parte das receitas municipais em estímulos fiscais para a instalação de indústrias. Também considerando os aspectos geográficos do município, este plano estabelecia a conveniência da Administração municipal na escolha de área com melhor situação topográfica para a instalação de indústrias. Com essa perspectiva foi que em 1971 foi aprovada na Câmara Municipal a compra pelo município de

Ponta Grossa-PR de uma área de propriedade da Rede Ferroviária Federal S.A para instalação do primeiro Distrito Industrial de Ponta Grossa. (PAULA, 2001).

Seguindo essa tônica do incremento de atividades industriais e serviços e fortalecendo-se como importante entroncamento ferroviário, foi na década de 1970 que a cidade de Ponta Grossa-PR consagrou-se como “capital da soja”, mais porque, em razão das vantagens territoriais e tributárias concedidas pelo poder público, a cidade atraiu a instalação de grandes empresas esmagadoras de soja. Com isso teve um novo aumento populacional urbano significativo que resultou no avanço dos processos de ocupação irregular e a favelização da população residente principalmente em áreas ambientalmente sensíveis, como as margens de arroio e áreas de altas declividades (GOMES, 2009). Isto porque, explica Gomes (2009), o desenvolvimento resultante das empresas esmagadoras de soja não foi suficiente para abranger a mão de obra com baixa qualificação existente à época, causando, então, o aumento dos serviços informais na cidade.

Essa situação perdura no final da década de 1970 e adentra nos anos de 1980 revelando o déficit social na configuração territorial da cidade. A diminuição de empregos na indústria e no setor agropecuário ajudou a agravar essa questão, entretanto, aproveitando-se do fato de ser um importante entroncamento rodoferroviário, durante a década de 1980 a cidade experimentou uma nova fase de desenvolvimento com o setor de transportes, impulsionado pela reestruturação do Porto de Paranaguá e o posterior aumento da produção de soja e milho na região, sendo um importante eixo para o escoamento da produção (GOMES, 2009).

Por fim, Ponta Grossa incluída neste processo buscava se aproximar das tendências de urbanização de outras cidades do país. As atividades desenvolvidas especialmente no centro na cidade ganharam certo incremento qualitativo, pois, ainda no início do século XX, já existia em Ponta Grossa cinema, teatro, clubes desportivos e sociais etc. Depois, viu-se uma nova fase do desenvolvimento urbano impulsionado pelas atividades industriais e de serviço fomentadas pela posição estratégica da cidade como entroncamento rodoferroviário. Assim, a antiga Ponta Grossa como um pequeno vilarejo estava definitivamente mudada, dando lugar a uma cidade em vias de modernização<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Silveira (2015) explica os circuitos de modernização ao estudar as metrópoles periféricas, afirmando que poucas cidades atualmente devem sua condição de desenvolvimento à industrialização endógena, mas mais a uma modernização vinculada a uma industrialização externa, que resultou na formação de dois circuitos da economia urbana. Diferentes, mas interdependentes, estes dois circuitos “constituem um conjunto de atividades desenvolvidas com graus diferentes de capital, tecnologia e organização, que resultam de duas causas entrelaçadas: a modernização capitalista e a desigualdade na distribuição da renda” (SILVEIRA, 2015, p. 247).

## 2.2 ALTERAÇÕES NO ESPAÇO URBANO NO PERÍODO ENTRE 1988-2018

Vistos os principais marcos do processo de formação da cidade de Ponta Grossa, com a transformação do pequeno vilarejo em uma cidade que já no início do século XX começava a marcar sua influência local, dando lugar à urbanização e à modernização, avança-se para a contextualização de um período mais recente, coincidente com a redemocratização e a constitucionalização da política urbana na CF/88.

Justifica-se a retomada histórica de formação da cidade diante da opção metodológica para a presente pesquisa, tendo em vista que os processos ocorridos no passado influenciam os que estão em curso. Assim, conhecer a formação da cidade de Ponta Grossa-PR, ainda que a partir dos principais momentos históricos, econômicos e socioculturais, é fundamental para a posterior análise da produção do espaço urbano local.

Desse modo, viu-se que a história da formação da cidade de Ponta Grossa-PR passa pelo tropeirismo, forte influência de uma elite fundiária, implantação das ferrovias, ondas migratórias e fomento à industrialização, sendo que já no início do século XX o município já dava sinais de que tinha ingressado no circuito de cidades em vias de modernização. Com o passar das décadas e o ritmo acelerado de desenvolvimento do sistema capitalista esse processo se intensificou e Ponta Grossa expandiu, desenvolveu-se e firmou-se como um polo regional de fato.

Aproximando-se do recorte temporal estabelecido, Gomes (2009) demonstra que durante a década de 1980 a cidade apresentou um crescimento urbano significativo na área habitacional em razão da necessidade de assentar a população decorrente das ondas migratórias das décadas anteriores. Isto levou à necessidade de incremento nos setores secundário e terciário da cidade de modo a suprir a demanda por postos de trabalho, o que representou um crescimento urbano mais acentuado nas proximidades das novas atividades desenvolvidas, principalmente nas zonas periféricas em torno das rodovias.

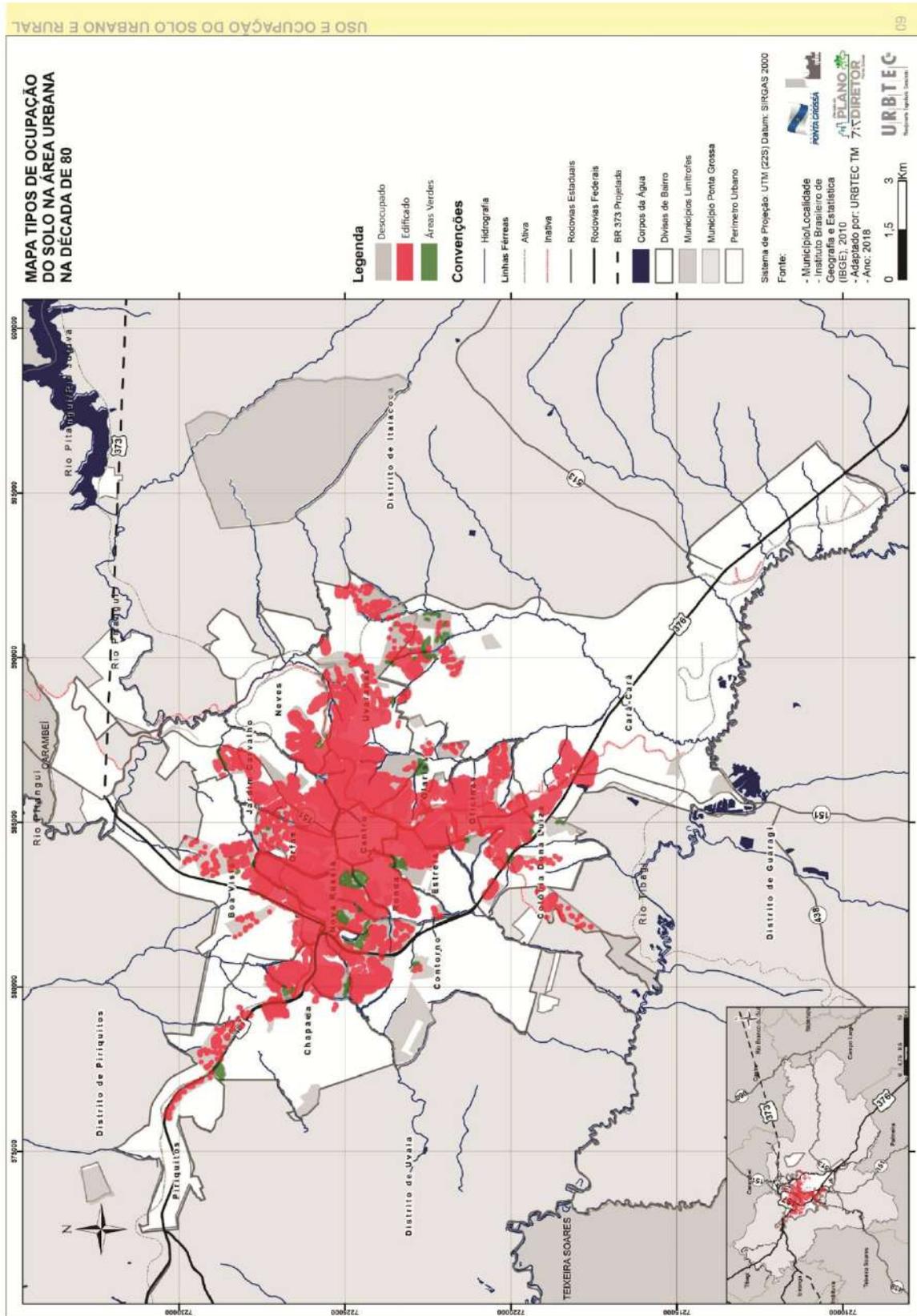
Gomes (2009) identificou também que nesta década o incremento das atividades do setor terciário concentrou-se no centro da cidade e expandiu para os principais eixos viários dos bairros Nova Rússia, pelas avenidas Ernesto Vilela e D. Pedro II, Oficinas pela avenida Visconde de Mauá e Uvaranas, via avenida Carlos Cavalcanti. As avenidas Visconde de Taunay no bairro da Ronda e Monteiro Lobato no Jardim Carvalho surgem nesta mesma época, mas com desenvolvimento menos intenso de atividades.

Nesta fase do desenvolvimento urbano da cidade o bairro Nova Rússia se destaca como subcentro da cidade, porquanto, ao passo em que o centro proporcionava serviços

especializados, o bairro contava com diversidade de atividades econômicas principalmente ligadas ao setor de transportes. A alteração do transporte ferroviário para o rodoviário dinamizou o desenvolvimento desta região da cidade e afirmou o papel da cidade de Ponta Grossa como importante entroncamento rodoferroviário da região, com destaque para a avenida Souza Naves que possuía ligação com a rodovia BR-376, responsável pela conexão entre as regiões norte e noroeste do estado do Paraná com a capital Curitiba e o Porto de Paranaguá (GOMES, 2009).

Com relação à urbanização e à habitação esse crescimento da região noroeste de Ponta Grossa, proporcionado pela intensificação da atividade rodoviária na avenida Souza Naves, contribuiu para o surgimento de loteamentos e conjuntos habitacionais nas áreas marginais da avenida, alimentando a dinâmica entre o incremento do setor terciário com novos postos de trabalho e a urbanização da região. A verticalização da cidade também avançou neste período, com a produção mais intensa de edifícios principalmente na área central e bairros próximos, seguindo as principais vias de ligação às porções sul e oeste do espaço urbano (LÖWER SAHR, 2000). Essa dinâmica socioespacial da década de 1980 fica melhor ilustrada pela figura a seguir:

Figura 9– Tipos de ocupação do solo na área urbana na década de 1980.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

Esta figura ilustra os tipos de ocupação do solo na área urbana de Ponta Grossa-PR na década de 1980, representando toda a área vermelha a área de solo edificado na cidade, sendo quase inexistentes as áreas verdes urbanas nesta época. Visualiza-se o movimento de expansão com o espraiamento da cidade em eixos a partir da área central e, especificamente, quanto à década de 1980 se verifica nesta imagem o crescimento urbano decorrente do aumento populacional das décadas anteriores, que, diante da necessidade de incremento nos setores secundário e terciário para suprir a demanda por postos de trabalho, foi mais acentuado nas proximidades das novas atividades desenvolvidas, principalmente nas zonas periféricas em torno das rodovias, como é o caso dos bairros de Nova Rússia, Oficinas e Uvaranas, cujas áreas já estão praticamente todas edificadas nesta década.

Esse processo foi reforçado nas décadas de 1980 e 1990 com o fortalecimento da cidade como entroncamento rodoferroviário, estimulando o crescimento de diversas atividades econômicas nas demais áreas próximas às rodovias e conseqüentemente a criação de conjuntos habitacionais para fazer frente à demanda por moradia dos trabalhadores. Ainda na metade da década de 1980, na região da BR 376, zona oeste da cidade, tem-se a criação dos conjuntos habitacionais Santa Paula, Santa Marta e Santa Bárbara (GOMES, 2009).

Neste mesmo ritmo de desenvolvimento e expansão da cidade, adentrando na década de 1990, na zona norte, próximo à PR-151, tem-se a construção do conjunto Nossa Senhora das Graças, Santa Mônica, Rio Pitangui I, Pitangui II e Pitangui III, todos destinados à população de baixa renda na época (GOMES, 2009).

Com relação às políticas de fomento à industrialização nas décadas de 1980 e 1990 a expansão do setor industrial transformou a cidade por meio da implantação de infraestrutura e/ou melhorias no sistema viário, tais como obras de duplicação e construção de viadutos que garantiram acesso à cidade. Igualmente, a expansão do setor industrial implicou na alteração do perfil da cidade também na sua estrutura interna a partir de investimentos em pavimentação asfáltica, construção de praças e melhorias da iluminação pública nos bairros (SCHEFFER, 2003).

Embora as crises nacionais nas décadas de 1980 e 1990 tenham desacelerado o ritmo da industrialização e o desenvolvimento econômico da cidade de Ponta Grossa-PR, a cidade continuou a receber – ainda que em menor número também – moradores de outras áreas urbanas do estado que sofreram impactos mais severos com as crises nacionais e, desse modo, mesmo que em ritmo menos intenso de industrialização e desenvolvimento, a população urbana continuou crescendo, chegando ao número aproximado de 300 (trezentos) mil habitantes no ano de 2007 (GOMES, 2009; IBGE, 2007).

Outro fator de destaque para o crescimento urbano da cidade na década de 1990 foram as demandas decorrentes dos serviços educacionais. A instalação de instituições de ensino superior, principalmente na zona leste da cidade, contribuiu para o adensamento demográfico da região, fomentando o setor da construção civil para atender ao público jovem universitário. O campus da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) no bairro de Uvaranas foi construído em 1990 e no início dos anos 2000 a região recebeu a instalação da instituição de ensino superior privada Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais (CESCAGE), os quais dinamizaram a região da zona leste da cidade nesta década.

Do outro lado da cidade, em 1993, na região do Jardim Carvalho, houve a instalação do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), atual Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) dinamizando o crescimento da região na extensão da Avenida Monteiro Lobato. Igualmente, a região central contou com a instalação de outras instituições de ensino superior privadas, como a Faculdade União, Unicesumar e a Unisecal. A análise destes serviços é importante porque eles impactam na forma de ocupação do espaço urbano residencial, na medida em que a cidade passa a receber uma nova população jovem e adulta atraída pelas diferentes instituições de ensino superior, públicas e privadas. Dados coletados e organizados pelo Sindicato das Escolas Particulares do PR (SINEPE/PR) demonstram que, apenas com relação à educação superior presencial o número de matrículas nas instituições da cidade de Ponta Grossa vem crescendo, passando de 14.764 mil matrículas em 2009 para 20.065 mil em 2015.

De forma paralela, mas relacionada a esse aumento populacional, principalmente a partir dos anos 2000, foram as intervenções na organização do espaço urbano de Ponta Grossa-PR, tais como melhorias no sistema viário com a pavimentação de ruas em áreas mais afastadas do centro, melhorias nas rodovias de acesso à área urbana, além da remoção de partes da ferrovia das áreas centrais, possibilitando, assim, a expansão do perímetro urbano (CHAMMA, 1988; SCHEFFER, 2003), fenômeno que será melhor explorado na sequência. Essa dinâmica se visualiza na imagem a seguir que ilustra os tipos de ocupação do solo urbano de Ponta Grossa até o ano de 2004, sendo possível notar a diferença com a ocupação que se via na década de 1980:



Nesta imagem já é possível observar a intensidade dos processos de expansão urbana e ocupação do solo na cidade, porquanto em duas décadas a ocupação de forma radial continuou a se estender, abrangendo a extensão do eixo norte-sul e estimulando processos de ocupação das regiões dos bairros Chapada (norte) e Cará-Cará (sul).

A alocação espacial das atividades econômicas seguiu a tendência de preferência locacional de forma que o desenvolvimento urbano em Ponta Grossa aderiu à lógica de organização tentacular por eixos estruturais. Contudo, essa forma de organização do espaço causou dissonâncias no processo de uso e ocupação do solo urbano, tais como os vazios urbanos (GOMES, 2009), ainda presentes no espaço urbano da cidade, os quais, em virtude do espraiamento do tecido urbano, produzem grandes distâncias entre as zonas residenciais periféricas e as principais áreas com postos de trabalho e consumo, elevando o gasto de tempo e recursos dos moradores dessas áreas para acessarem as demais porções da cidade, confirmando a proposição de Lefebvre (2006). Ademais, o espraiamento urbano, segundo bem analisou Scheffer (2003), eleva os custos do poder público para implantação de infraestrutura adequada nas localidades distantes, o que acaba por comprometer a qualidade de vida e o direito à cidade dos residentes nestas localizações.

Entender e visualizar a evolução da expansão urbana da cidade de Ponta Grossa contribui para a análise posterior das definições de zoneamento residencial. Isso porque, como visto anteriormente, a existência de uma forte influência da elite fundiária na formação e no desenvolvimento da cidade reflete diretamente na ordenação do território e na produção do espaço, sendo a expansão do perímetro urbano uma estratégia de valorização da terra urbana, com a criação e manutenção concomitante de vazios urbanos, fomentando, assim, os processos de especulação imobiliária e extração de uma renda fundiária urbana.<sup>39</sup> Outrossim, a expansão do perímetro urbano implica, também, em incremento de receita municipal, uma vez que à propriedade urbana aplica-se o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) (art. 32, Lei 5.172/66, Código Tributário Nacional), cuja competência de recolhimento é do município. Verifica-se como uma estratégia de incremento de receita porque o imposto é aplicado à propriedade que estiver inserida em zona urbana definida na lei municipal. Assim, à medida que o município altera sua legislação e expande o perímetro

---

<sup>39</sup> “A renda fundiária urbana (RFU) resulta, pois, de uma mais valia sobre um capital que se emprega na produção das edificações e se realiza monetariamente na comercialização dos imóveis. Sua medida, em geral, provém dos preços de monopólio cobrados pelos imóveis no mercado imobiliário. Mas, os produtos construídos (edificações) resultam, concretamente, dos tipos de investimentos de capital feitos nos terrenos urbanos para a produção das edificações. O montante desses investimentos são condicionados pela renda possível de auferir em cada um dos terrenos com a produção destes alojamentos. A amplitude do preço dos terrenos, ou dos locais urbanos, está determinada por estas rendas ou pela potencialidade de sua realização.” (GONZALES, 2016)

urbano incorporando terras rurais, a tributação é alterada e o município passa a arrecadar imposto sobre a propriedade urbana e não mais rural, cuja alíquota é menor<sup>40</sup>.

A cidade de Ponta Grossa possui uma extensa área territorial e os processos de expansão da área urbanizada são verificados desde a década de 1920, quando a cidade passou a se expandir de forma radial, distribuindo de forma desigual a população das classes de renda mais alta na região central da cidade, dotados de infraestrutura e serviços básicos necessários, enquanto para as demais foram construídos diversos loteamentos periféricos, especialmente nas regiões leste, norte e noroeste, sem a devida guarnição de infraestrutura e serviços públicos (LÖWER SAHR, 2001).

De lá para cá este processo só se aprofundou, tendo significativo avanço entre as décadas de 1950 a 1970 (LÖWER SAHR, 2001). Contudo, conforme estudo de Nascimento e Matias (2011) a ocupação das novas áreas urbanizadas não ocorreu no mesmo ritmo com que foram criadas, revelando o caráter especulativo destes movimentos e demonstrando que:

A dinâmica da expansão urbana implementada em Ponta Grossa, regida em grande parte por interesses econômicos de proprietários fundiários e do capital financeiro-imobiliário, afetou a estrutura socioespacial da cidade ao acentuar a tendência de segregação entre as camadas sociais e contribuir com a precarização das condições de vida de parcela crescente da população urbana (NASCIMENTO e MATIAS, 2011).

Demonstram assim que as condicionantes históricas, sociais e geográficas de formação da cidade impactam diretamente da ordenação do solo urbano e no processo de produção do espaço, concretizando a teoria lefebvriana de que o espaço é o local de reprodução das relações sociais de produção.

Essa dinâmica continua a ocorrer na cidade de Ponta Grossa, todavia, estimulada pelo avanço neoliberal, a cidade ganhou novos contornos e incorporou novas dinâmicas que se refletem no espaço que vem sendo produzido nos últimos anos. Considerando o recorte temporal desta pesquisa (1988-2018) apresentam-se os dados<sup>41</sup> a seguir para demonstrar a dinâmica socioespacial e as mudanças ocorridas na cidade de Ponta Grossa nas últimas três décadas.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) o IDHM de Ponta Grossa/PR teve a seguinte evolução:

---

<sup>40</sup> Para a tributação da terra rural aplica-se o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), previsto no art. 29 da Lei 5.172/66.

<sup>41</sup> Dados coletados do IBGE, IPEA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundação João Pinheiro (FJP) organizados pela organização não governamental Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/ponta-grossa\\_pr](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr). Acesso em 08 jul. 2019.

Tabela 3 – Índice de desenvolvimento humano (IDHM) de Ponta Grossa entre 1991-2010

<b>Ano</b>	<b>IDHM</b>
<b>1991</b>	0,548
<b>2000</b>	0,676
<b>2010</b>	0,763

Fonte: PNUD, IPEA e FJP

Percebe-se uma evolução no IDHM de Ponta Grossa conforme o último censo demográfico de 2010, é de 0,763, o que classifica o município de Ponta Grossa/PR atualmente na faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799).<sup>42</sup> Conforme os dados, a dimensão do IDHM que mais contribui atualmente para essa evolução do índice no município é a longevidade. Vejamos:

Tabela 4 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes: Município de Ponta Grossa/PR (1991-2010).

<b>IDHM e componentes</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>IDHM Educação</b>	0,359	0,548	0,703
<b>% de 18 anos ou mais com fundamental completo</b>	35,40	46,08	61,37
<b>% de 5 a 6 anos na escola</b>	31,93	62,83	91,77
<b>% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo</b>	59,13	78,33	91,83
<b>% de 15 a 17 anos com fundamental completo</b>	32,35	63,31	67,60
<b>% de 18 a 20 anos com médio completo</b>	21,30	34,54	49,91
<b>IDHM Longevidade</b>	0,708	0,803	0,837
<b>Esperança de vida ao nascer</b>	67,47	73,17	75,22
<b>IDHM Renda</b>	0,649	0,701	0,755
<b>Renda per capita</b>	452,75	629,15	877,10

Fonte: PNUD, IPEA e FJP

Nas décadas anteriores, de 1991 a 2000 a dimensão de destaque em termos absolutos foi a educação, com crescimento de 0,189, seguida por longevidade e renda. Na última década, de 2000 a 2010, o destaque de crescimento também foi a educação (0,155), contudo foi seguida pela dimensão da renda e, por último, a longevidade.

<sup>42</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) apresenta as seguintes faixas: (1) O índice varia de 0 (zero) a 1 (um) e apresenta as seguintes faixas de desenvolvimento humano municipal: 0,000 a 0,499 - muito baixo; 0,500 a 0,599 - baixo; 0,600 a 0,699 - médio; 0,700 a 0,799 - alto e 0,800 e mais - muito alto. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/ponta-grossa\\_pr#renda](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr#renda)>. Acesso em 21 maio 2018.

Considerando-se todo o período, de 1991 a 2010 tem-se que o índice que mais evoluiu em termos absolutos foi também a educação com crescimento de 0,344. Após, longevidade e renda.

Quanto aos aspectos demográficos, no que se refere à densidade demográfica, Ponta Grossa/PR possui taxa de 150,72 hab/km<sup>2</sup>, ocupando a primeira posição na microrregião, a 20<sup>a</sup> no estado e a 466<sup>a</sup> no país (IBGE, 2010). Com relação à população, o município de Ponta Grossa/PR, considerando os dados coletados pelo IBGE no Censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010), configura-se como o município mais populoso da microrregião que compõe, com uma população censitária total de 311.611 pessoas sendo o 4<sup>o</sup> município de maior população do estado do Paraná. Em âmbito nacional ocupa a 76<sup>a</sup> posição. Embora os dados do censo sejam do ano de 2010, recentemente na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo IBGE, constatou-se que o município de Ponta Grossa/PR conta com população estimada de 344.332 pessoas (IBGE, 2017).<sup>43</sup>

A evolução da estrutura demográfica da cidade ocorreu da seguinte maneira:

Tabela 5 – População Total, Rural/Úrbana do Município de Ponta Grossa/PR.

<b>População</b>	<b>População (1991)</b>	<b>% do Total (1991)</b>	<b>População (2000)</b>	<b>% do Total (2000)</b>	<b>População (2010)</b>	<b>% do Total (2010)</b>
<b>População total</b>	231.704	100,00	273.616	100,00	311.611	100,00
<b>População urbana</b>	221.671	95,67	266.683	97,47	304.733	97,79
<b>População rural</b>	10.033	4,33	6.933	2,53	6.878	2,21

Fonte: PNUD, IPEA e FJP

Com relação à estrutura etária a evolução no período 1991-2010 demonstra que:

Tabela 6 – Estrutura Etária da População do município de Ponta Grossa/PR.

(continua)

<b>Estrutura Etária</b>	<b>População (1991)</b>	<b>% do Total (1991)</b>	<b>População (2000)</b>	<b>% do Total (2000)</b>	<b>População (2010)</b>	<b>% do Total (2010)</b>
<b>Menos de 15 anos</b>	75.951	32,78	80.143	29,29	76.548	24,57
<b>15 a 64 anos</b>	144.753	62,47	178.210	65,13	213.647	68,56

<sup>43</sup> A população estimada foi levantada pelo IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais na pesquisa: Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2017. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>>. Acesso em 21 maio 2018.

Tabela 6 – Estrutura Etária da População do município de Ponta Grossa/PR.

(conclusão)

<b>Estrutura Etária</b>	<b>População (1991)</b>	<b>% do Total (1991)</b>	<b>População (2000)</b>	<b>% do Total (2000)</b>	<b>População (2010)</b>	<b>% do Total (2010)</b>
<b>População de 65 anos ou mais</b>	11.000	4,75	15.263	5,58	21.416	6,87
<b>Razão de dependência</b>	60,07	-	53,54	-	45,85	-
<b>Taxa de envelhecimento</b>	4,75	-	5,58	-	6,87	-

Fonte: PNUD, IPEA e FJP

Extraí-se que Ponta Grossa/PR conta atualmente com a maior parte de sua população composta por jovens e adultos, na faixa compreendida entre os 10 aos 44 anos, totalizando, conforme o Censo 2010, 180.226 pessoas do universo de 311.611. Verifica-se que Ponta Grossa/PR segue a tendência constatada em âmbito nacional, com aumento da população mais velha e diminuição da taxa de natalidade (IBGE, 2010).

Economicamente, segundo o IBGE (2015), o município de Ponta Grossa/PR possui PIB per capita de R\$ 34.941,59, ocupando o segundo lugar na microrregião, o 63º no estado e o 634º no país. A renda média domiciliar per capita, conforme o censo demográfico de 2010 é de R\$ 877,10 (oitocentos e setenta e sete reais e dez centavos), enquanto que o grau de distribuição da renda domiciliar per capita – aferição da desigualdade na distribuição da renda – conforme o Índice de Gini é de 0,5437, numa escala de 0 a 1, onde zero representa a perfeita igualdade e o indicador um a perfeita desigualdade.<sup>44</sup>

A evolução no período 1991-2010 demonstra o acréscimo da renda per capita no município, passando de R\$ 452,75, em 1991 para R\$629,15 nos anos 2000 e R\$ 877,10, em 2010. Por outro lado a proporção de pessoas pobres – com renda per capita inferior a R\$ 140,00 – segundo os dados, teve um decréscimo significativo, passando de 25,02%, em 1991, para 16,46%, em 2000, e para 6,72%, em 2010. Com estes dois dados é possível aferir a evolução da desigualdade de renda no período, representada pelo Índice de Gini, cujos valores

<sup>44</sup> Índice de Gini: É o instrumento que mede o grau de concentração da distribuição de renda domiciliar per capita de uma determinada população em um determinado espaço geográfico. Interpretação: Quando o índice tem valor igual a um (1), existe perfeita desigualdade, isto é, a renda domiciliar per capita é totalmente apropriada por um único indivíduo. Quando ele tem valor igual à zero (0), tem-se perfeita igualdade, isto é, a renda é distribuída na mesma proporção para todos os domicílios. Quanto mais próximo da unidade, maior a desigualdade na distribuição de renda.

no período foram de 0,56, em 1991, para 0,57, em 2000, e para 0,54, em 2010 (PNUD; IPEA; IBGE; FJP).

Outro dado que merece destaque é o índice de urbanização, que atualmente encontra-se no patamar de 97,79% (IBGE, 2010). Contudo, no período não se observa uma grande alteração nesse índice, pois em 1991 o grau de urbanização era de 95,67%, passando para 97,47% em 2000, indicando que a cidade mantém um alto grau de urbanização desde os períodos de desenvolvimento industrial e de serviços.

Destes dados apresentados verifica-se, então, que na microrregião de Ponta Grossa/PR, o município de Ponta Grossa atualmente é o município mais populoso e de maior densidade demográfica, caracterizando-se, especialmente, por uma população jovem e adulta, o que leva à análise das atividades econômicas e industriais aqui desenvolvidas e o seu impacto na região e no estado do Paraná.

Assim, com relação às atividades econômicas desenvolvidas no município, conforme o relatório de análise temática integrada do processo de revisão do plano diretor municipal (PDM) elaborado no decorrer do ano de 2018<sup>45</sup>, no município de Ponta Grossa/PR se destaca a atividade agropecuária, contudo, há forte participação de outros setores (comércio, indústria e construção civil), caracterizando-se por ser um município com uma base diversificada de produção, sem concentração de mão de obra ou especialização em um determinado setor.

Com relação à microrregião os dados levantados no referido relatório demonstram que a microrregião de Ponta Grossa/PR também possui base de produção diversificada, no entanto, com certo grau de especialização nas áreas da construção civil e indústria metalúrgica.

Por derradeiro cumpre destacar que o município de Ponta Grossa/PR, com relação à influência que exerce sobre as demais cidades da região, é classificado pelo REGIC – Região de Influência das cidades como “Capital Regional C”, significando que se constitui em uma “área de influência de âmbito regional, sendo referida como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios” (REGIC/IBGE, 2008).

Sobre o impacto e a influência regional da cidade de Ponta Grossa/PR, importante destacar o estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”, realizado pelo IBGE (2015), que classificou Ponta Grossa/PR como uma cidade de “média

---

<sup>45</sup> Análise temática integrada contendo o diagnóstico da cidade para revisão do plano diretor municipal. O documento foi elaborado pela empresa URBTEC TM – Engenharia, Planejamento e Consultoria Ltda – EPP, vencedora do procedimento licitatório nº 1/2017 – IPLAN, conforme Contrato de Prestação de Serviço nº 01/2018 firmado com o Município de Ponta Grossa. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1-xqEDXHC8iLvnBQIylyhv-9q9McwB4MO/view>. Acesso em 29 mar. 2019.

concentração urbana”, que se refere aos municípios isolados ou arranjos populacionais com população entre 100.000 e 750.000 habitantes (ARRANJOS POPULACIONAIS..., 2015).

A partir destas informações, verifica-se que Ponta Grossa/PR se mantém como uma cidade urbanizada, com contínua evolução dos índices de desenvolvimento humano alto e desigualdade média, com base de produção diversificada, com destaques para a atividade agropecuária, comércio, indústria e construção civil, sendo a principal cidade da microrregião que compõe, exercendo influência na região e no estado do Paraná.

Sobre o uso e a ocupação do solo urbano o diagnóstico mais recente foi realizado no referido relatório do processo de revisão do plano diretor e demonstra que o espraiamento urbano da cidade de Ponta Grossa decorreu da construção de conjuntos habitacionais pelo poder público, especialmente nas zonas periféricas da área urbanizada, gerando grandes vazios urbanos que além de distanciar as zonas residenciais das principais zonas geradoras de emprego e consumo, encarecem a implementação de infraestrutura pelo poder público, prejudicando a população residente nas periferias.

Em análise de processos mais recentes Scheffer (2017) constatou que a política habitacional de interesse social implementada em Ponta Grossa por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1), entre os anos de 2010 a 2014, promoveu a construção de 19 (dezenove) conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, totalizando a entrega de 6.209 casas localizadas nas áreas periféricas da cidade. Aliada a outros programas habitacionais promovidos pela Companhia de Habitação do Município de Ponta Grossa, PROLAR, o total de empreendimentos perfaz o número de 17.446 unidades habitacionais construídas na cidade, dinamizando e promovendo transformações no espaço urbano de Ponta Grossa. Contudo, Scheffer (2017) também aponta que não obstante tenha sido acelerado o ritmo de implementação dos novos conjuntos habitacionais, especialmente nos anos de 2010 a 2014, a cidade de Ponta Grossa mantém uma média de 10.000 a 15.000 cadastros em espera para atendimento habitacional.

Segundo dados da PROLAR, apenas com relação aos programas de habitação de interesse social, no período de 1989 a 2019, o total de 19.220 mil famílias foram beneficiadas com imóveis da PROLAR:

**Tabela 7** – Relação de famílias beneficiadas nos programas de habitação popular da PROLAR em Ponta Grossa (1989-2019).

<b>Programas habitacionais</b>	<b>Unidades</b>
<b>Conjuntos habitacionais</b>	11.779
<b>Condomínios sociais</b>	291
<b>Loteamentos urbanizados</b>	7.150
- loteamentos urbanizados – lotes sociais	6.296
- loteamentos urbanizados – lotes comerciais	621
- loteamentos urbanizados – lotes residenciais	233
<b>Total de famílias que foram beneficiadas com imóveis na PROLAR</b>	<b>19.220</b>

Fonte: PROLAR, 2019

Neste aspecto, conforme projeções realizadas durante o processo de revisão do plano diretor municipal em 2018, a demanda habitacional em Ponta Grossa<sup>46</sup>, no período de 2017 a 2021, estratificada por renda, é a seguinte:

**Tabela 8** – Projeção da demanda de domicílios para Ponta Grossa (2017-2021).

	<b>2017</b>	<b>2021</b>
<b>Domicílio total</b>	112.659	122.117
<b>Demanda acumulada</b>	15.794	25.252
<b>Demanda de 0-3 SM (37,86%)</b>	5.980	9.561
<b>Demanda de 3-5 SM (21,16%)</b>	3.342	5.343
<b>Demanda de 5-10 SM (22,83%)</b>	3.606	5.765
<b>Demanda acima de 10 SM (18,5%)</b>	2.866	4.583

Fonte: Ponta Grossa, 2018.

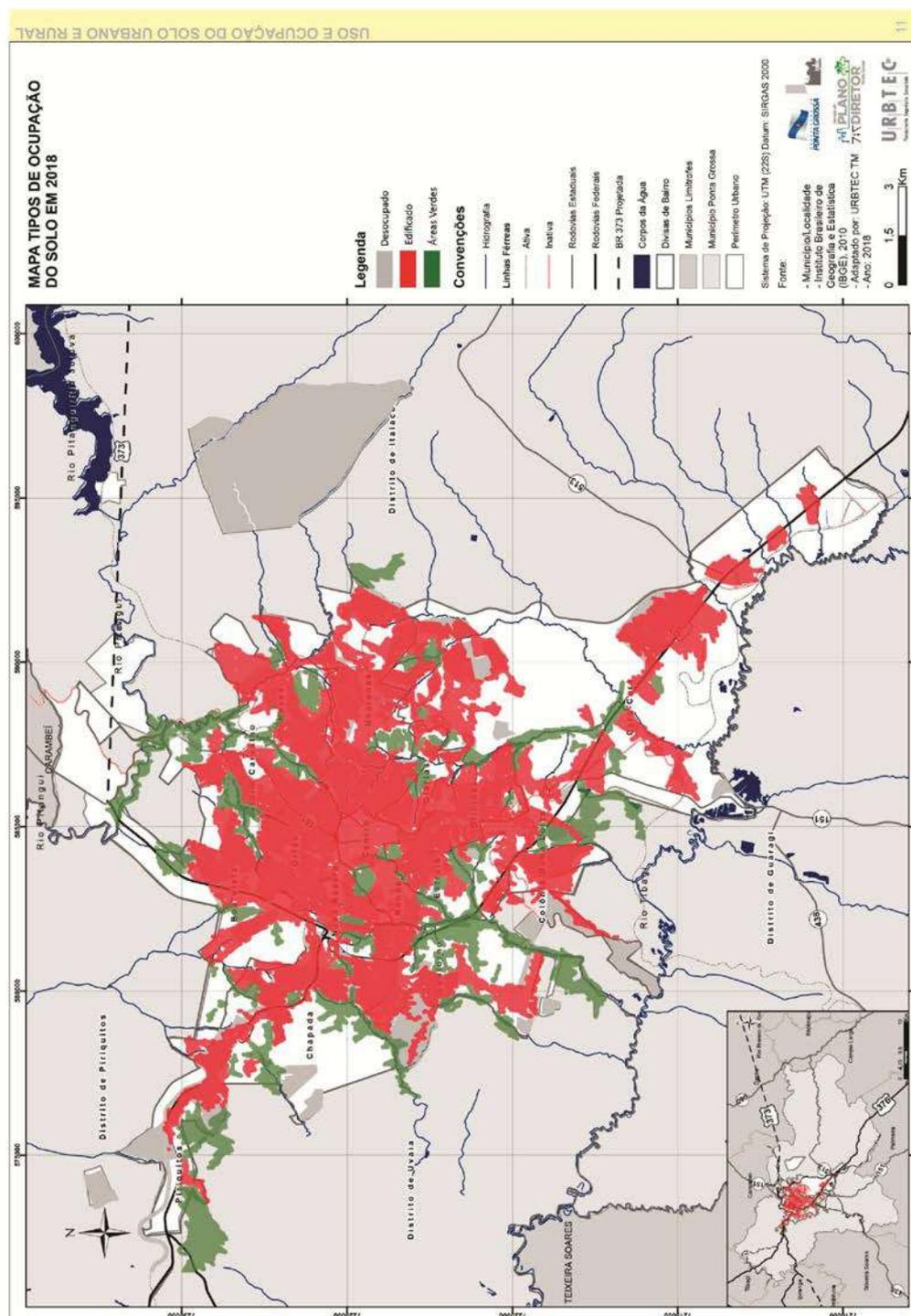
Destas informações se extrai que a tendência para a cidade nos próximos anos é o aumento da demanda habitacional em geral, com ênfase para um aumento mais acentuado entre a população de baixa renda (0-3 SM), que já representa a maior parte da demanda habitacional, sendo imperioso pensar-se em política pública de ordenação, uso e ocupação do solo urbano de modo a construir e desenvolver uma cidade mais igualitária, que proporcione o acesso a direitos e políticas públicas.

A figura nº 08 a seguir representa o mapa da situação de ocupação do solo urbano de Ponta Grossa-PR em 2018, demonstrando a evolução da edificação do solo no território da cidade como um todo, com a permanência das poucas áreas verdes periféricas. Visualiza-se que o movimento de expansão pelos eixos estruturais continuou ao longo das décadas, com

<sup>46</sup> Demanda habitacional corresponde à quantidade de residências que deve ser considerada para acomodar o crescimento populacional.

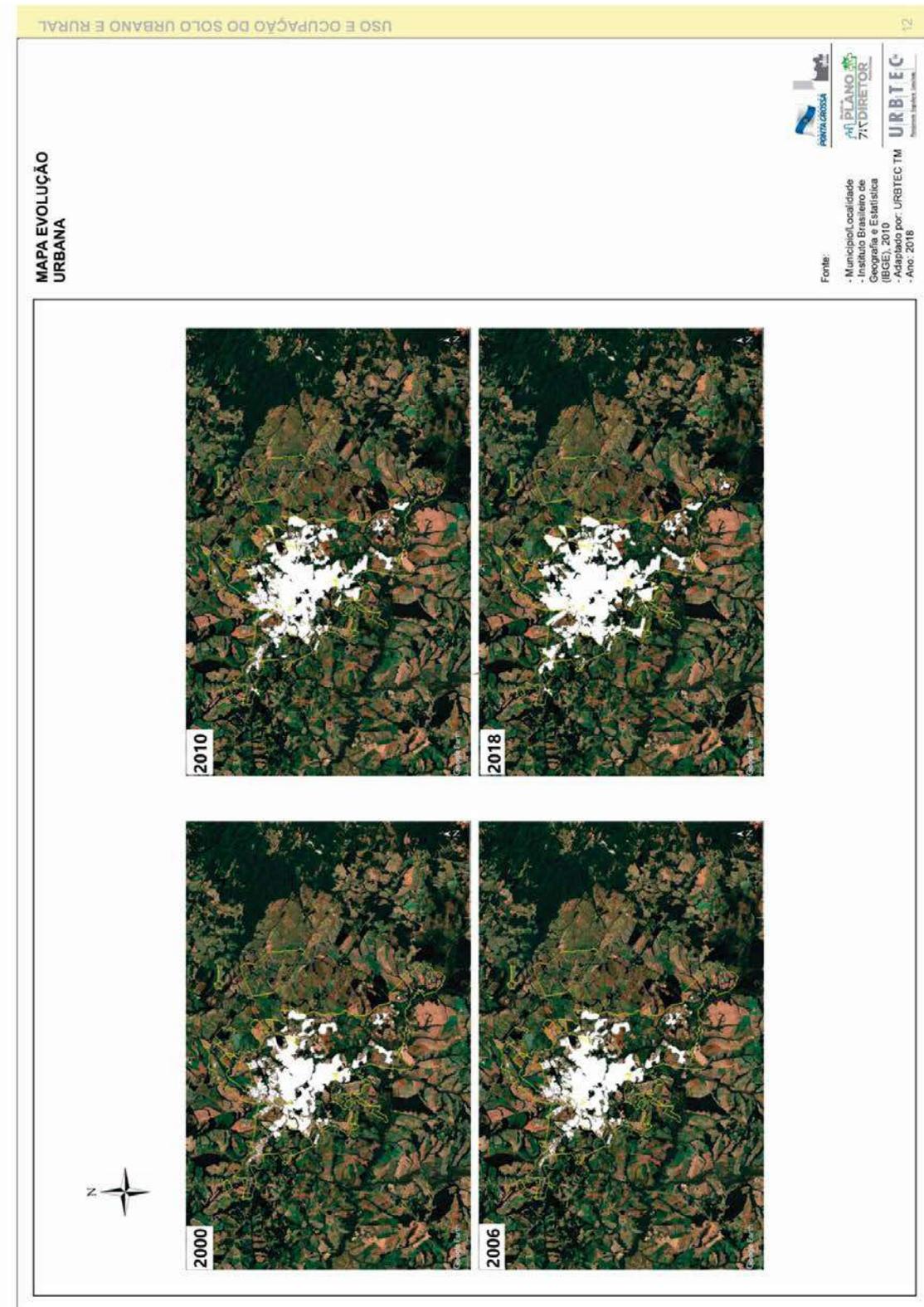
destaque para a abrangência quase completa do solo da cidade (em vermelho), especialmente no sentido sul (bairro Cará-Cará) onde houve a supressão das áreas verdes existentes nas décadas anteriores. Na sequência, a figura nº 09 demonstra a evolução do movimento de expansão urbana da cidade de Ponta Grossa-PR nas últimas duas décadas (2000; 2006; 2010; 2018):

Figura 11 – Tipos de ocupação do solo na área urbana em 2018.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

Figura 12 – Evolução urbana de Ponta Grossa 2000; 2005; 2010; 2018.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

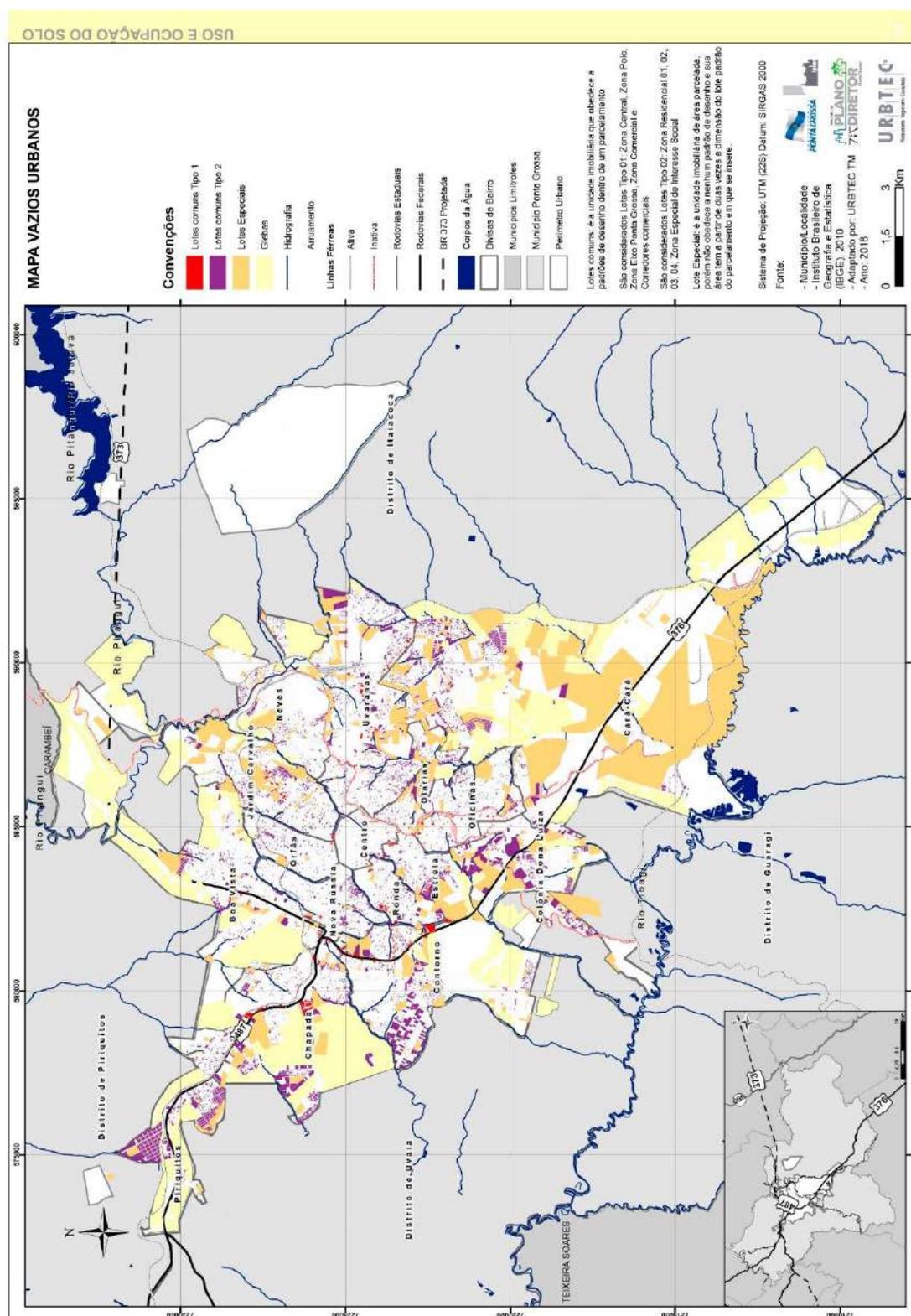
Essa forma de visualização aponta que o desenvolvimento urbano da cidade de Ponta Grossa seguiu e continua a seguir a lógica da expansão urbana da cidade ao longo dos eixos estruturantes do sistema viário<sup>47</sup> e, embora a ocupação do solo edificado tenha sido ampliada consideravelmente nos últimos trinta anos, conforme se verifica das imagens apresentadas, o espaço urbano ponta-grossense ainda conta com um número alto de vazios urbanos, conforme será demonstrado na figura a seguir.

Consoante consta no relatório de análise temática integrada do PDM de Ponta Grossa 2018, os vazios urbanos constituem áreas de domínio particular que podem ser urbanizadas por estarem disponíveis para o mercado imobiliário, pois possuem serventia aos mais diversos usos urbanos, o que possibilita o cumprimento da determinação constitucional de atribuição de função social à propriedade. Essa é uma realidade que se constata na cidade de Ponta Grossa, com um grande número de vazios urbanos em seu território, como se depreende da figura a seguir que será analisada na sequência:

---

<sup>47</sup> A título de informação, segundo a Lei Ordinária Municipal nº 9865/2009, que dispõe sobre a divisão territorial dos bairros da cidade, a cidade de Ponta Grossa possui 16 (dezesesseis) bairros, sendo eles: Uvaranas, Neves, Jardim Carvalho, Boa Vista, PiriQUITOS, Chapada, Contorno, Dona Luiza, Cará-Cará, Nova Rússia, Órfãs, Ronda, Estrela, Olarias, Oficinas e Centro. Ainda, segundo o último censo demográfico do IBGE (2010), a maior concentração de pessoas está no bairro de Uvaranas, seguido dos bairros Contorno, Cará-Cará, Chapada, Neves e Jardim Carvalho, todos bairros mais distantes da área central (IBGE, 2010).

Figura 13 – Vazios urbanos da cidade de Ponta Grossa.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

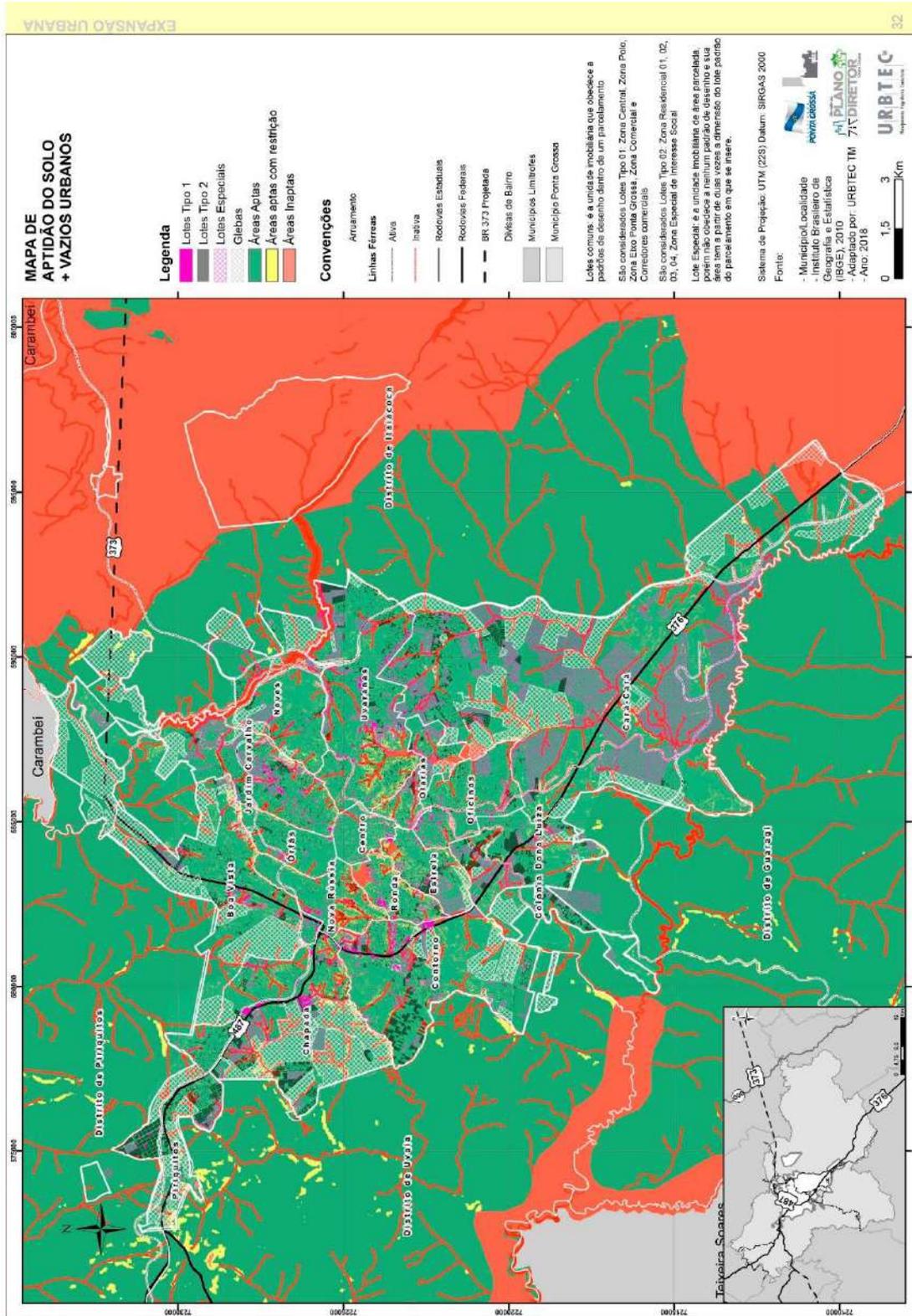
Desta figura se extrai que os vazios urbanos estão presentes em toda a malha urbana, tendo sido categorizados em “lotes urbanos tipo 1”, em vermelho, que representam lotes comuns que obedecem aos padrões legais de parcelamento e estão localizados na zona central, comercial, nos corredores comerciais e na zona eixo; “lotes urbanos tipo 2”, em roxo representam os vazios urbanos nas zonas residenciais e nas zonas especiais de interesse social<sup>48</sup>; “lotes especiais” na cor laranja representam as unidades imobiliárias de área parcelada, mas que não obedece ao padrão de desenho do parcelamento, tendo em média área duas vezes maior que a dimensão do lote padrão; e as “glebas” na cor amarela, revelando a confrontação urbano-rural, outra problemática sensível do município de Ponta Grossa-PR.

Um dado sintomático que se extrai dessa distribuição dos vazios urbanos na cidade é o fato de que a grande maioria dos lotes encontra-se em áreas aptas à utilização, conforme o mapa a seguir (áreas verdes no interior do perímetro urbano), reforçando a argumentação de que a lógica de expansão urbana privilegia interesses privados da elite fundiária tradicional da cidade por meio da especulação e valorização imobiliária seletiva do espaço urbano.

---

<sup>48</sup> Segundo a metodologia aplicada no processo de revisão do PDM 2018 de Ponta Grossa, as unidades parceladas de domínio particular que não estão ocupadas (vazios urbanos) foram classificadas em “lotes tipo 1” e “lotes tipo 2” de acordo com o zoneamento em que estão inseridos. Assim, os “lotes tipo 1” correspondem aos lotes que estão inseridos na zona central, zona polo, zona eixo ponta grossa, zona comercial e corredores comerciais. Os “lotes tipo 2” dizem respeito aos vazios urbanos localizados nas zonas residenciais (ZR 1, 2, 3 e 4) e na zona especial de interesse social (ZEIS).

Figura 14 – Aptidão do uso do solo e os vazios urbanos de Ponta Grossa.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

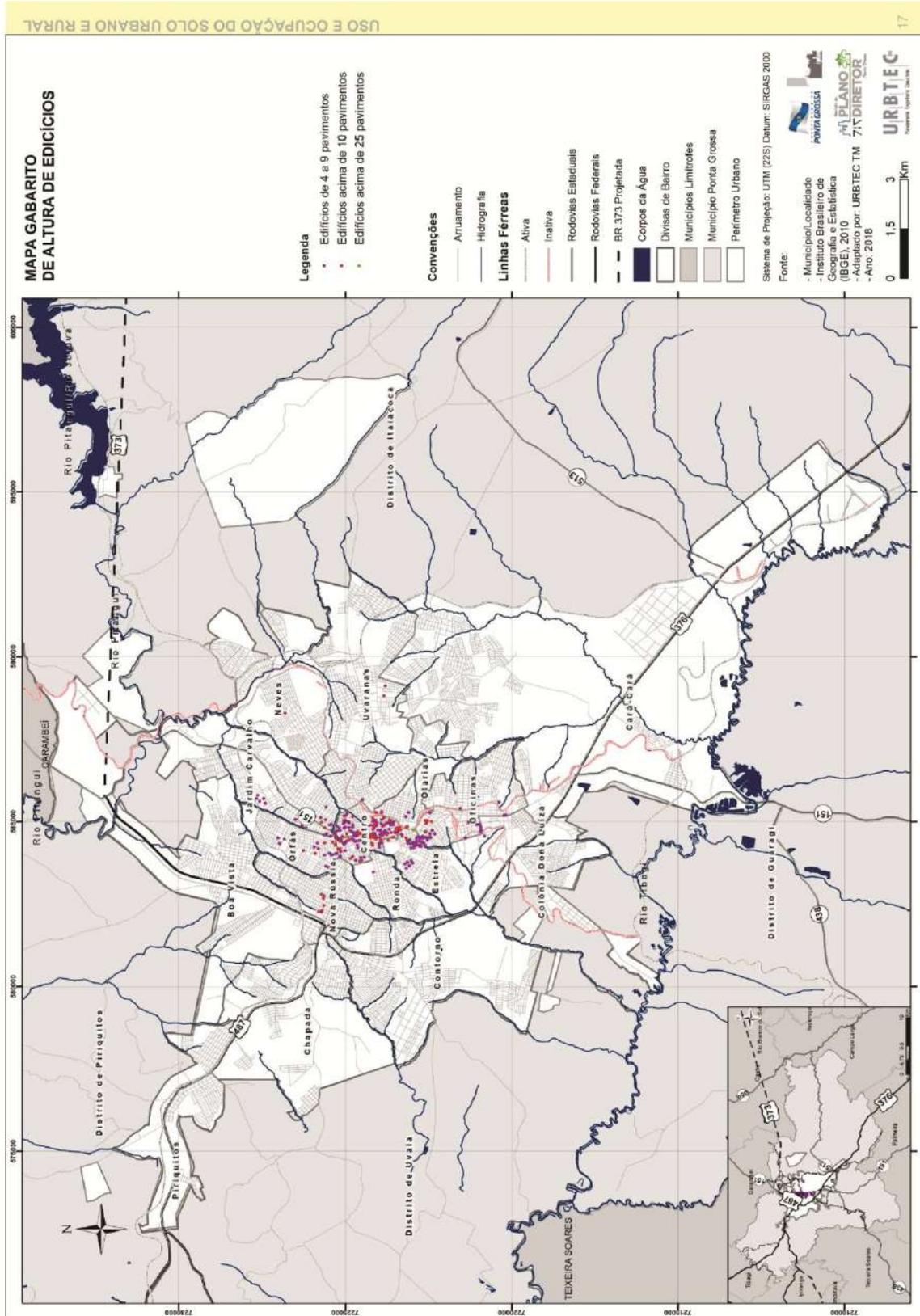
Outro aspecto que se destaca no desenvolvimento mais recente da cidade de Ponta Grossa é a verticalização. Löwer Sahr (2000) desenvolveu estudo sobre as dimensões de análise da verticalização na cidade de Ponta Grossa e constatou que a década de 1940 marcou o início da transição da Ponta Grossa tradicional para uma cidade moderna, cujo processo possui três fases distintas. A primeira entre os anos de 1940 a 1969, na qual tem-se o processo de verticalização como resultado do excedente de capital oriundo das atividades agropecuárias dos latifundiários da região. Na década de 1940 o marco inicial da verticalização da cidade foi o Edifício Ópera, construído em 1947 na região central.

Após, entre 1970 e 1985, com a modernização da agricultura a verticalização da cidade incorporou elementos para atender o segmento industrial da sociedade local que emergia na época, período em que a verticalização transpôs os eixos centrais tradicionais e passou a ocorrer também fora das grandes ruas e avenidas. Nesta época houve o incremento no número de prédios e na altura dos edifícios, que passaram a contar com mais de dez andares, além do surgimento dos agrupamentos de edificações verticais. Outro fenômeno importante desta época é o surgimento dos conjuntos residenciais verticais, os quais combinavam a dinâmica de expansão horizontal e vertical, pois foram construídos, sobretudo, nas áreas mais periféricas da cidade onde o preço do solo era mais reduzido do que as áreas centrais, a exemplo do Conjunto Monteiro Lobato e Raul Pinheiro Machado no bairro Jardim Carvalho, as quais já são áreas contíguas ao centro e não mais periféricas, o Conjunto Acácia no bairro Colônia Dona Luísa e o Conjunto Antares no bairro Cará-Cará, ambos na periferia sul da cidade.

A última fase destacada pela autora inicia a partir de 1985, onde se observa uma diversificação do padrão de verticalização para atendimento de diferentes classes sociais. Esta década foi marcante para o processo de verticalização da cidade de Ponta Grossa em razão dos estímulos e incentivos via políticas públicas durante os anos de 1970 e 1980. Nas décadas de 1980 e 1990 identificou-se uma atividade intensa de construção de edificações com quatro e mais andares distribuídas por todo o centro da cidade, afastando-se da ideia de desenvolvimento por eixos.

Como demonstram os dados do relatório de análise temática integrada do PDM e no mesmo sentido do diagnóstico de Löwer Sahr (2000) a verticalização da cidade de Ponta Grossa extrapolou a área central, obtendo incremento tanto em quantidade de edifícios quanto em número de pavimentos, já existindo edifícios com mais de 25 (vinte e cinco) pavimentos. É o que se visualiza do mapa a seguir:

Figura 15 – Gabarito de altura de edifícios em Ponta Grossa.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

Desta imagem se extrai a dinâmica constatada por Löwer Sahr (2000) e que permanece, de que houve uma difusão da verticalização para além da área central da cidade. Ao identificar as dinâmicas do processo de verticalização a autora destaca que a marca deste processo, iniciado na região central e depois espreado nas demais regiões da cidade, é que a grande maioria dos prédios é dedicado exclusivamente à função residencial.<sup>49</sup> O que explica e afeta as relações sociais das diferentes classes da sociedade, pois, enquanto a verticalização nas áreas centrais, onde o preço da terra urbana é mais alto, segue o padrão de edificações individuais direcionando-se às classes mais altas, a verticalização periférica ocorreu na forma de conjuntos/aglomerados verticais, com diferente padrão construtivo, direcionados às camadas mais populares.

Toda essa dinâmica demonstrada até o momento não ocorreria não fosse a ação do Estado por meio de política pública. A atuação do poder público é imprescindível e determinante para o crescimento, controle e desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. Por isso, de modo a subsidiar a análise que se pretende realizar no terceiro capítulo deste trabalho, a abordagem que se segue versará sobre a política urbana municipal de Ponta Grossa, com enfoque para a estrutura do zoneamento urbano residencial.

### 2.3 POLÍTICA URBANA MUNICIPAL PÓS CF/88

A cidade de Ponta Grossa-PR possui características que a particularizam, tanto com relação aos aspectos físicos de formação, como o território extenso, quanto sociais, representado pela predominância de uma elite fundiária. Viu-se que estes elementos interferem e condicionam o uso e a ocupação do solo urbano. Contudo, não o fazem sem a simbiose com o poder público.

A fim de posteriormente analisar e debater essa simbiose, na tentativa de identificar as transformações urbanas decorrentes das alterações legais de zoneamento, as quais implicam na diversidade de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa, impõe-se apresentar a estrutura da legislação urbana municipal.

---

<sup>49</sup> Neste sentido algumas notícias que dão conta de evidenciar a profusão da verticalização na cidade de Ponta Grossa-PR: PRÉDIO DE R\$ 80 MI CONFIRMA POTENCIAL IMOBILIÁRIO DE PG. aRede. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qaTywm>>. Acesso em 10 maio 2018. PONTA GROSSA POSSUI 90 PROJETOS DE NOVOS EDIFÍCIOS EM EXECUÇÃO. aRede. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/CkxW7N>>. Acesso em 10 maio 2018. PG TEM O 3º MAIOR CRESCIMENTO DO PAÍS EM NOVOS EDIFÍCIOS. aRede. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ShVBnK>>. Acesso em 10 maio. 2018.

Pois bem, o plano diretor vigente, instrumento que ordena a política de desenvolvimento urbano da cidade, foi instituído pela Lei nº 8.663/2006 (PONTA GROSSA, 2006e) e encontra-se em processo de revisão. Antes deste plano, o município de Ponta Grossa-PR elaborou apenas outros dois planos, o primeiro em 1967 e o segundo em 1992, regido pela Lei Municipal nº 4839/92.

O plano diretor de 1992 foi o primeiro plano elaborado após a redemocratização e, portanto, já sob a égide das novas diretrizes constitucionais com relação à função social da propriedade e à política urbana. Entretanto, análise de Oliveira (2012) demonstra que este plano não apresentou grandes mudanças com relação ao plano diretor de desenvolvimento de 1967, pois sequer mencionou a questão da função social da propriedade ou introduziu temas relativos à reforma urbana.

Oliveira (2012) aponta que se trata de um plano frágil e superficial, apresentando apenas um conjunto de propostas dependentes de legislação suplementar, enumerando como objetivos principais a promoção do processo integrado de planejamento urbano, o desenvolvimento socioeconômico da cidade e o ordenamento físico-territorial do município. Para tanto, foram estabelecidas diretrizes gerais como o estímulo ao surgimento de polos secundários nos principais eixos da cidade com a descentralização dos estabelecimentos comerciais e de serviços para os bairros da Nova Rússia, Uvaranas e Oficinas. Diferencia-se do plano de 1967 na medida em que estimula a ocupação de áreas aptas de baixa densidade, considerando a expansão física da cidade na época. No entanto, ainda é frágil com relação à participação popular nos processos de ordenação da cidade.

Transcorrido o prazo decenal para revisão do plano diretor de 1992 foi aprovado novo plano em 2006. Oliveira (2012) também o analisou, verificando que, embora tenha assimilado textualmente as diretrizes do Estatuto da Cidade, principalmente a função social da cidade e da propriedade urbana, além da necessidade de se realizar uma gestão democrática da cidade, este plano permaneceu no campo das ideias, demonstrando ser mais um plano-discurso genérico do que efetivamente um instrumento de mudança da ordem urbanística, principalmente porque relegou a legislação estrutural do plano à legislação futura, incluindo-se a lei de zoneamento, o que nunca foi feito. Assim, o município ainda conta com a legislação de uso e ocupação do solo datada da década de 1990 (Lei 6329/1999), elaborada sob a égide de outro plano diretor e anterior ao Estatuto da Cidade. Também em 1999 foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa – IPLAN via lei municipal nº 6180/1999, sendo a autarquia municipal responsável pelo planejamento urbano da cidade.

Tal situação expõe uma situação grave do município de Ponta Grossa ao mostrar a fragilidade no trato com os instrumentos urbanísticos e as diretrizes da política urbana pós Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade ao regulamentar a política urbana delineada pela CF/88 previu uma série de instrumentos gerais, jurídicos e políticos (art. 4º, Lei 10.257/2001) para o cumprimento das suas diretrizes visando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, os quais foram destacados no primeiro capítulo desta pesquisa. Contudo, assim como ocorreu com a lei de zoneamento, que é um dos instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade, embora o município de Ponta Grossa tenha previsto a criação de tais instrumentos no plano diretor de 2006 (Lei 8.666/2006), deixou de regulamentar a maioria deles, prejudicando, assim, a adoção das novas diretrizes de planejamento urbano para a cidade pós CF/88 e Estatuto da Cidade e mantendo uma estrutura legislativa urbana defasada e desatualizada.

Para melhor visualização e compreensão da estrutura legislativa da cidade, se apresentam no quadro a seguir os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, atinentes à ordenação territorial do solo urbano e ao cumprimento da função social da propriedade, confrontando-os com o Plano Diretor de 2006 da cidade de Ponta Grossa, a fim de analisar quais instrumentos foram regulamentados pelo município:

Quadro 1 – Instrumentos da política urbana no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor 2006 de Ponta Grossa-PR.

(continua)

<b>INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO EC</b>	<b>OBJETIVO GERAL DO INSTRUMENTO</b>	<b>PREVISÃO E REGULAMENTAÇÃO NO PD 2006</b>
<b>Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5)</b>	Instrumento de promoção da função social da propriedade que busca induzir o uso e ocupação de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, sob pena de serem tomadas medidas de forma compulsória.	SIM. Lei 10.753/2012
<b>IPTU progressivo no tempo (art. 7)</b>	Instrumento urbanístico de natureza punitiva, aplicado de forma progressiva e majorado no tempo ao proprietário que não promove a função social de sua propriedade.	SIM. Lei 10.753/2012

Quadro 1 – Instrumentos da política urbana no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor 2006 de Ponta Grossa-PR.

(continuação)

<b>INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO EC</b>	<b>OBJETIVO GERAL DO INSTRUMENTO</b>	<b>PREVISÃO E REGULAMENTAÇÃO NO PD 2006</b>
<b>Desapropriação com pagamento em títulos (art. 8)</b>	Desapropriação do imóvel em favor do Município caso o proprietário não promova a função social da propriedade em cinco anos após a aplicação do IPTU progressivo.	SIM. Lei 10.753/2012
<b>Usucapião especial de imóvel urbano (art. 9)</b>	Concessão do título de propriedade àquele que possuir área ou edificação urbana de até 250m <sup>2</sup> , por cinco anos ininterruptos, sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família.	SIM. Regulamentado primeiro pelo “Programa Papel Legal”, via Decreto nº 933/2006, o qual foi recentemente revogado pela lei nº 13.212/2018 que instituiu o Programa de regularização fundiária Minha Casa Legal.
<b>Direito de superfície (art. 21)</b>	Concessão, pelo proprietário, do direito de uso do solo a outrem.	SIM. Previsão no próprio PD 2006, artigos 53 e 54. Não exige complementação por lei.
<b>Direito de preempção (art. 25)</b>	Preferência ao poder público na aquisição de imóveis objetos de transação entre particulares, em casos de regularização fundiária, execução de programas habitacionais, ordenamento e expansão urbana, dentre outros (art. 26, I a VIII, EC).	NÃO. O instrumento está previsto no PD 2006 (art. 51 e 52), mas exige regulamentação por lei específica, além da identificação e indicação das áreas sujeitas ao instrumento, o que nunca foi feito pelo Município.
<b>Outorga onerosa do direito de construir (art. 28)</b>	Permissão ao proprietário, mediante contrapartida financeira, para edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos, quer seja quanto ao número de pavimentos ou alteração de uso e porte da edificação.	NÃO. O instrumento está previsto no PD 2006 (art. 33 a 37), mas exige regulamentação por lei específica, o que nunca foi feito pelo Município.

Quadro 1 – Instrumentos da política urbana no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor 2006 de Ponta Grossa-PR.

(conclusão)

<b>INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO EC</b>	<b>OBJETIVO GERAL DO INSTRUMENTO</b>	<b>PREVISÃO E REGULAMENTAÇÃO NO PD 2006</b>
<b>Operações urbanas consorciadas (art. 32)</b>	Trata-se do conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público municipal com os demais agentes produtores do espaço urbano (proprietários, usuários, investidores) visando transformações urbanísticas, estruturais, sociais e ambientais em determinada área.	NÃO. O instrumento está previsto no PD 2006 (art. 41 a 47), mas exige regulamentação por lei específica, o que nunca foi feito pelo Município.
<b>Transferência do direito de construir (art. 35)</b>	Instrumento pelo qual se autoriza ao proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local ou alienar o potencial construtivo de determinado lote.	NÃO. O instrumento está previsto no PD 2006 (art. 38 a 40), mas exige regulamentação por lei específica, o que nunca foi feito pelo Município.
<b>Estudo de impacto de vizinhança (art. 36)</b>	Instrumento que visa contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente no entorno, incluindo a análise de adensamento populacional, valorização imobiliária, uso e ocupação do solo, dentre outros.	SIM.  Lei 12.447/2016, regulamentada pelo Decreto nº 14.635/2018.

Fonte: Informações coletadas do Plano Diretor de 2006 e do Estatuto da Cidade. Organizado pela autora (2020).

Observa-se do quadro que o Município de Ponta Grossa não aderiu prontamente às novas diretrizes da política urbana regulamentada pelo Estatuto da Cidade, porquanto regulamentou metade dos institutos e ainda levou mais de uma década para fazê-los, com exceção do plano diretor que foi revisado no ano de 2006, mas que na prática não representou grandes mudanças na ordenação jurídica urbana da cidade porque a legislação urbana estrutural decorrente do plano não foi integralmente revisada no mesmo momento de forma a se adequar ao plano diretor e ao Estatuto da Cidade, representando, assim, mais uma

obrigação política e legal de revisão do que um compromisso material com o Estatuto da Cidade e o ideário de uma cidade menos desigual e socialmente mais justa.

Embora os três primeiros instrumentos regulamentados pela lei 10.753/2012 tratem de importantes mecanismos de promoção da função social da propriedade, ao passo em que impõem ônus aos proprietários que não cumpram com as obrigações urbanísticas de dar destinação aos seus imóveis de modo a conferir-lhes função social, fato é que não se conectam com a lei de zoneamento municipal, a Lei nº 6.329/1999, que é anterior ao Estatuto da Cidade. O objetivo destes instrumentos está em mitigar um quadro de desigualdade urbana, evitando a acumulação de vazios urbanos que fomentam o processo de especulação imobiliária, bem como a expansão demasiada do perímetro urbano que acarreta um alto custo social em investimentos públicos nas áreas expandidas. E isto está diretamente relacionado à delimitação e disciplina das zonas prioritárias para ocupação na cidade, sendo necessário, portanto, que os instrumentos urbanísticos atinentes à promoção da função social da cidade atuem em conjunto com o zoneamento, que também é um instrumento da política urbana, mas que na cidade de Ponta Grossa-PR ainda é disciplinado por uma lei que data do ano de 1999.

Então, o trabalho em conjunto entre os instrumentos da política urbana não é o que ocorre em Ponta Grossa-PR. A lei nº 6.329/1999 que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano nunca foi atualizada conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de 2006, revelando o descaso e o distanciamento do município quanto à ordenação territorial dentro do que dispõem as diretrizes do Estatuto e do Plano Diretor, o que será melhor debatido na sequência deste trabalho, mas que já indica o alerta para a seriedade do problema, porque, com tal comportamento do município o instrumento do zoneamento – o principal instrumento na ordenação do solo urbano – ficou suscetível à manipulação por outros interesses que não os que priorizam a função social da propriedade, causando prejuízos, inclusive, para a aplicabilidade dos poucos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo município.<sup>50</sup>

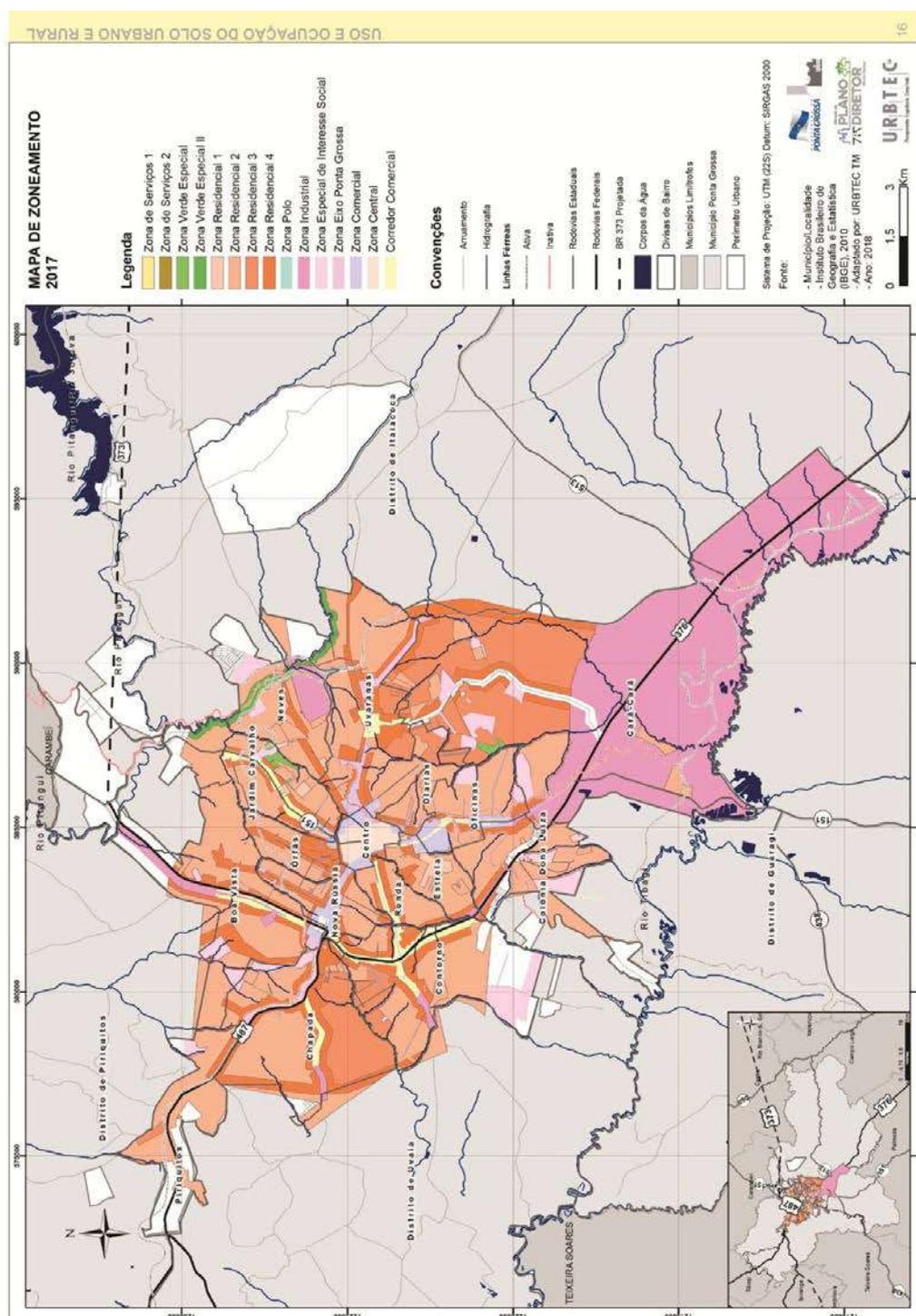
Como apontado anteriormente, a lei de zoneamento municipal é antiga e sofreu diversas alterações em suas disposições que redesenharam os zoneamentos na cidade, o que será demonstrado adiante. Mas, a estrutura definida por lei para a definição das zonas e usos no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa é a seguinte: Zona Central (ZC); Zona Polo (Z

---

<sup>50</sup> A aplicabilidade fica comprometida também pelo fato de o Município não ter regulamentado outras questões elementares das leis, como, por exemplo, no caso do instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios em que não foram identificadas as áreas sujeitas ao instrumento para fazer constar no plano diretor, tampouco foi definido em termos legais o que caracteriza um imóvel subutilizado ou não edificado, esvaziando, desse modo, a essência de um importante instrumento.

Polo); Zona Eixo Ponta Grossa (ZEPG); Zona Comercial (ZCOM); Corredor Comercial (CC); Zona de Serviços 1 e 2 (ZS1 e ZS2); Zona Industrial (ZI); Zona Residencial 1, 2, 3, 4 e 5 e Zona Especial de Interesse Social (ZR1, ZR2, ZR 3, ZR4 e ZEIS); Zona Verde Especial I; Zona Verde Especial II (art. 5, Lei 6329/99), as quais estão distribuídas da seguinte maneira:

Figura 16 – Zoneamento de Ponta Grossa, 2017.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

Tais zonas são dispostas e organizadas na cidade conforme o uso de parâmetros e índices urbanísticos definidos por lei. A Lei de zoneamento municipal (Lei nº 6.329/1999) dispõe em seu artigo 28.que:

Art. 28 - Para cada zona estão previstos índices urbanísticos próprios, a saber:  
I - dimensões mínimas de lote, expressas em dimensão da testada e área total;  
II - limites de altura das edificações, expressos em número máximo de pavimentos;  
III - taxas de ocupação diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
IV - coeficiente de aproveitamento;  
V - recuos frontais das edificações, diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
VI - afastamento das edificações das divisas do lote, diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
VII - taxas de permeabilidade.  
(PONTA GROSSA, 1999)

Estas disposições visam regular a ocupação do espaço urbano e ordenar o desenvolvimento da cidade por meio da definição de limites quanto à densidade horizontal e vertical do espaço urbano<sup>51</sup>. Com isso influenciam as atividades dos agentes produtores do espaço, os quais precisam adequar-se aos parâmetros estabelecidos, tratando-se de verdadeiros instrumentos coercitivos, que podem surtir tanto efeitos positivos garantindo-se boa qualidade de vida na cidade, quanto negativos, caso não sejam aplicados corretamente e causem desequilíbrios de densidade nas diferentes áreas da cidade, causando saturação dos equipamentos e infraestrutura urbana (SOUZA, 2002).

Com relação às definições de zoneamento residencial a legislação municipal distribuiu no espaço urbano quatro zonas residenciais (ZR1, ZR2, ZR3 e ZR4) mais a zona especial de interesse social (ZEIS), definindo as quatro primeiras como áreas predominantemente residenciais (art. 16) e dispondo sobre diferentes formas de uso e ocupação entre elas.

Quanto à densidade e uso do solo a ZR 1 é definida como área de baixa densidade de ocupação que se destina exclusivamente para habitações unifamiliares (art. 17) e compreende uma pequena parte da malha urbana. A ZR 2, por sua vez, constitui a maior parte da malha urbana e é definida como área residencial de baixa densidade, mas permitindo alguma diversidade de usos do solo (art. 18). A ZR 3 compreende as áreas de média densidade de ocupação, que constituem áreas de expansão urbana entre os rios Cará-Cará e Olaria,

---

<sup>51</sup> Conforme Acioly e Davidson (1998) a densidade urbana “representa o número total da população de uma área urbana específica, expressa em habitantes por uma unidade de terra ou solo urbano, ou o total de habitações de uma determinada área urbana, expressa em habitações por uma unidade de terra. [...] a densidade serve como um instrumento de apoio à formulação e tomada de decisão por parte dos planejadores urbanos, urbanistas, engenheiros no momento de formalizar e decidir sobre a extensão de uma determinada área da cidade. [...] torna-se um referencial importante para se avaliar tecnicamente e financeiramente a distribuição e o consumo de terra urbana, infraestrutura e serviços públicos em uma área residencial.

permitindo a edificação de agrupamentos habitacionais de maior densidade, com maior número de pavimentos que nas ZR 2 e diversificação de usos.

A ZR 4 compreende as áreas residenciais lindeiras às zonas predominantemente comerciais ou as destinadas a atividades de grande porte ou especiais, constituindo-se como zonas residenciais de alta densidade e com diversidade de usos (art. 20).

As ZEIS são as áreas residenciais que se destinam à urbanização das favelas e dos condomínios sociais dentro do perímetro urbano (art. 23). Por último, embora haja previsão na legislação da existência de uma ZR 5 (art. 21) destinada, em tese, a conjuntos habitacionais de interesse social, permitindo alguma diversidade de usos, não há definição legal de quais áreas estão abrangidas por essa zona.

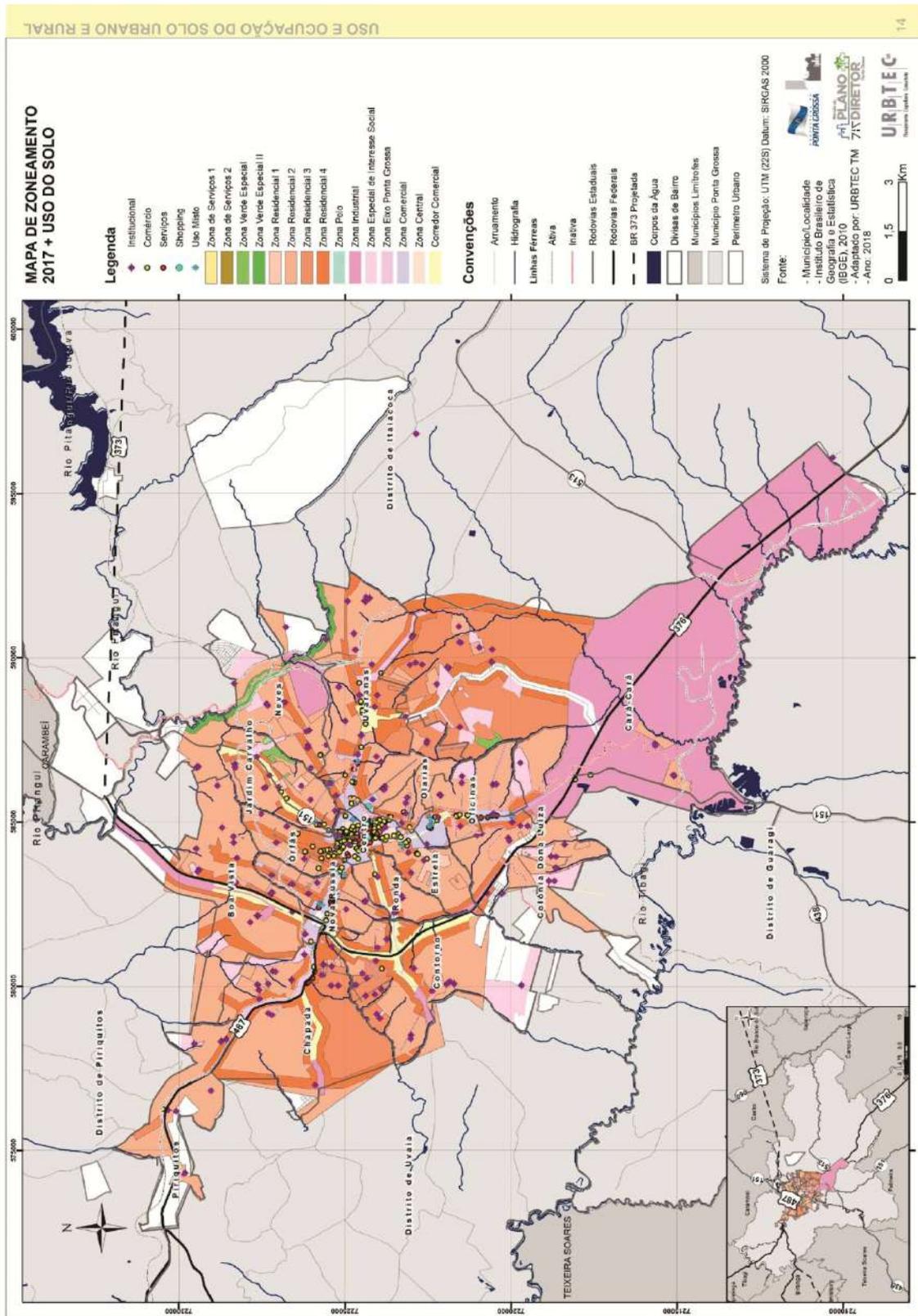
Insta destacar que embora as demais zonas não possuam destinação predominantemente residencial, elas permitem em mais ou menos medida a ocupação residencial, impactando assim na produção do espaço para moradia, uma vez que os usos do solo são diversificados nas demais zonas. A ZC, por exemplo, permite diversidade de usos de altas densidades, a fim de afirmar o núcleo central da cidade (art. 7). A Zona Polo, que compreende os núcleos comerciais existentes ou propostos dos bairros de Uvaranas, Oficinas e Nova Rússia, cuja destinação é dinamizar alternativas de ofertas de bens e serviços em locais estratégicos da cidade, conta também com diversidade de usos de alta densidade (art. 8). A Zona Eixo abrange os eixos viários estruturantes do crescimento da cidade visando a ocupação urbana nas direções noroeste e oeste, onde permite-se a diversidade de usos e densidades em menor grau que a ZC (art. 9). E, por fim, a Zona Comercial – a ZCOM (art. 10) compreende as áreas localizadas no entorno da Zona Central e das Zonas Residenciais que funcionam como futuras áreas de expansão do centro, com uso diversificado e densidade inferior à da Zona Eixo.

Essa possibilidade legal na diversidade de usos nas diferentes zonas impacta significativamente na ordenação do solo para finalidade residencial, uma vez que é possível atribuir essa modalidade de uso do solo em praticamente qualquer parte da malha urbana, acirrando a disputa, então, pelas melhores localizações na cidade. Essa distribuição dos usos do solo urbano é melhor visualizada no mapa a seguir, donde se verifica que a destinação residencial (em amarelo claro) permeia a maior parte do espaço urbano.



Conjugando as definições de zoneamento e uso do solo visualiza-se realmente que as zonas residenciais predominam no espaço urbano de Ponta Grossa-PR. A ZR 2 ocupa a maior parte do território, seguida pela ZR 3, ZR 4 e ZR 1. As ZEIS encontram-se esparsas e na sua maioria periféricas, revelando a segregação socioespacial com relação às áreas de interesse social. É o que se verifica da figura 12 a seguir, composta pela conjugação dos mapas de zoneamento do ano de 2017 e das disposições de uso do solo.

Figura 18 – Mapa de zoneamento 2017 + uso do solo em Ponta Grossa.



Fonte: Relatório de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018).

Todas essas organizações espaciais são frutos da atuação do Estado e da interação entre os demais agentes produtores do espaço urbano. No caso de Ponta Grossa-PR essa interação com relação às disposições de zoneamento é indicada pelas constantes alterações pontuais promovidas na lei municipal nº 6.329/99, a qual ao longo dos anos sofreu mais de uma centena de alterações, sendo 120 mudanças legais entre 1999 e 2016 (SCHEFFER, 2017) notadamente no zoneamento comercial e residencial, as quais reconfiguraram o espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR, criando novas áreas, expandindo e verticalizando a cidade, e dispendo sobre diferentes usos do solo.

A complexidade das relações entre os agentes envolvidos na dinâmica socioespacial para uso e ocupação do solo urbano residencial na cidade de Ponta Grossa-PR é fator que demanda maior aprofundamento na análise fina da legislação e os efeitos concretos na realidade da cidade. Tem-se como pressuposto a lógica que permeia a produção do espaço urbano nas cidades capitalistas e que foi implementada em Ponta Grossa por meio das estratégias de expansão urbana, geração de vazios urbanos, periferação e verticalização, como forma de obter uma melhor renda da terra urbana.

Contudo, para que se possa visualizar e entender concretamente a relação entre legislação e produção do espaço na realidade concreta ponta-grossense, é necessário o exame e a confrontação entre os resultados dos processos legislativos da legislação urbana de ordenação do solo urbano para fins residenciais e a mudança do espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR, o que se pretende realizar no terceiro capítulo desta pesquisa.

### **CAPÍTULO 3 – AS MUDANÇAS NA FORMA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DA CIDADE DE PONTA GROSSA A PARTIR DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE ZONEAMENTO (LEI Nº 6.329/1999)**

#### **3.1 PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES E A ORGANIZAÇÃO DOS DADOS DE PESQUISA**

A pesquisa buscou compreender como a legislação que disciplina o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais promoveu mudanças na cidade de Ponta Grossa nas últimas três décadas (1988-2018). Para tanto, partiu-se da hipótese de que a legislação urbana de ordenação territorial da cidade de Ponta Grossa-PR, ao ser alterada para permitir e/ou incentivar o investimento privado, funciona como instrumento de acesso ao uso e ocupação do solo urbano, visando atender, prioritariamente, os interesses dos agentes imobiliários para fracionar e ordenar o espaço urbano quando da definição de zoneamentos, possibilitando e estimulando, assim, uma apropriação diferenciada da cidade pelos diferentes agentes.

Apoiando-se, então, na perspectiva crítica dos estudos urbanos, que compreende o espaço como dimensão material da realidade social, onde se produzem e reproduzem as relações sociais de produção (LEFEBVRE, 2008), bem como na concepção de que a cidade é o espaço privilegiado para observação dos fenômenos sociais, onde se intensificam as contradições e a luta de classes (HARVEY, 1982), a pesquisa direcionada para a realidade da cidade de Ponta Grossa-PR teve o intuito de compreender as mudanças que as alterações da legislação municipal de zoneamento, uso e ocupação do solo causaram na produção do espaço urbano residencial nas últimas três décadas.

Do que se expôs no capítulo anterior vê-se que o espaço urbano da cidade foi produzido seguindo as estratégias para obtenção de uma melhor renda da terra urbana<sup>52</sup>, por meio das medidas de expansão, geração de vazios urbanos, periferização e verticalização. Para além de outras determinantes, os aspectos históricos, físicos e geográficos da cidade demonstrados anteriormente contribuíram para essa forma de ocupação do solo, tendo em vista a extensão territorial do município, o relevo urbano irregular que conta com grandes

---

<sup>52</sup> Em pesquisa realizada na cidade de Londrina-PR foram identificadas estratégias semelhantes quando da análise de três territórios distintos, demonstrando que a “produção do espaço urbano de Londrina possui investimentos e incentivos públicos que favorecem o mercado imobiliário e interesses particulares e implica a apropriação diferenciada da cidade [...] Assim sendo, a gestão municipal desconsidera a lógica territorial na perspectiva do direito à cidade e intensifica a mercantilização da produção habitacional” (PAGANI, ALVES e CORDEIRO, 2018, p. 137-138).

declividades, além da presença de 170 km (cento e setenta) quilômetros de arroios no perímetro urbano.

Ao se analisar a influência da legislação urbana nesse processo, tendo como referentes a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, observa-se que o planejamento da cidade quanto à disciplina do zoneamento, uso e ocupação do solo urbano é frágil enquanto política pública. Porquanto, a lei de zoneamento municipal (lei nº 6.329/1999) é constantemente e pontualmente alterada modificando os padrões de uso e ocupação do solo de determinadas áreas da cidade.

As alterações de zoneamento e adequações de áreas da cidade ocorrem considerando o crescimento urbano e populacional, o incremento de novas demandas e o desenvolvimento socioeconômico da cidade ao longo dos anos. Contudo, essas alterações devem ser precedidas dos ritos legais que a política urbana expressa no Estatuto da Cidade e na legislação de zoneamento prevêem, o que não ocorre na cidade de Ponta Grossa.

A complexidade das relações que culminaram nas alterações legislativas em questão é apresentada neste terceiro capítulo, cujo enfoque concentra-se na análise detida dos processos legislativos das alterações legais. A partir da base teórica exposta nos capítulos anteriores se discute tais alterações na configuração socioespacial que se constata na cidade no período de 1988 até 2018.

Para tanto, além dos documentos disponibilizados eletronicamente, como a legislação municipal vigente e os relatórios do processo de revisão do plano diretor municipal de Ponta Grossa-PR, o processo de análise exigiu mais duas etapas para coleta de dados fundamentais à pesquisa, primeiro, diretamente nos arquivos da Câmara Municipal de Ponta Grossa-PR e, na sequência, no departamento de urbanismo da secretaria municipal de planejamento da Prefeitura municipal.

A primeira etapa após a organização das informações constantes no anexo 1 desta pesquisa (emendas às leis municipais nº 4.856/1992 e nº 6.329/99) foi realizada durante os meses de outubro e novembro de 2019 nos arquivos da Câmara municipal de Ponta Grossa-PR e compreendeu a investigação dos projetos de lei que culminaram nas emendas legislativas às leis municipais nº 4.856/92 e nº 6.329/99, esta última ainda em vigor. Ao todo foram analisados 104 projetos de lei que resultaram nas 132 alterações relacionadas no anexo 1. O objetivo desta consulta direta aos arquivos foi para identificar, além da região da cidade que foi alterada, a autoria das proposições e as justificativas legais para tanto, visando posterior confrontação com os dados coletados no departamento de urbanismo e, assim,

correlacionar os agentes e os processos envolvidos na produção do espaço urbano residencial de Ponta Grossa-PR.

A etapa seguinte após a organização dos projetos de lei consultados, nos quais foram evidenciadas as regiões alteradas e os motivos para tanto (ou a ausência destes, como se demonstrará adiante), consistiu em solicitar ao departamento de urbanismo municipal se foram expedidos alvarás com finalidade residencial para as regiões alteradas após as emendas legislativas.

Assim, coletados os dados, o processo de análise implicou na organização do conteúdo coletado, primeiramente, com o levantamento e a classificação das alterações legais por região e zoneamento na cidade, de forma a evidenciar as regiões que mais sofreram intervenções legais, bem como a espécie e a justificativa dessas alterações. Após, seguiu-se para o estabelecimento de articulações entre os elementos empíricos identificados e no suporte teórico construído, confrontando-se os alvarás expedidos e os locais alterados pela lei, buscando averiguar se, e em que medida, o espaço urbano foi modificado após a alteração legal, isto é, verificar se a alteração de zoneamento (que implica diversos usos e ocupações do solo) estimulou e/ou permitiu a mudança do espaço local quanto ao uso e ocupação residencial.

A análise conta com a exposição das reflexões decorrentes da confrontação entre as alterações legais da lei de zoneamento e as mudanças no uso residencial das localidades alteradas. Isto se verifica a partir dos alvarás expedidos, considerando-se as possibilidades de alteração da dinâmica de uso e ocupação do solo, maior ou menor adensamento, periferação ou a verticalização da cidade e a valorização imobiliária potencial das regiões afetadas. Dessa forma, apresenta-se o panorama das mudanças no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR quanto ao uso e ocupação do solo para fins residenciais entre 1988-2018.

Por último, estabeleceu-se apontar e debater as possíveis contradições entre a regulamentação dos instrumentos legais de definição de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano de Ponta Grossa/PR e as alterações verificadas no espaço urbano residencial da cidade, buscando averiguar se as mudanças espaciais (novas edificações, periferação, verticalização, etc..) – possibilitadas por meio da legislação urbana municipal – trazem consigo indícios de facilitação de acesso ao uso e ocupação do solo urbano pelos agentes imobiliários, gerando uma apropriação diferenciada e desigual da cidade pelos diferentes estratos sociais. O que revela, por fim, um descompasso entre o possível resultado da legislação de zoneamento e o ideal de desenvolvimento de cidades socialmente mais justas, conforme preconizado na CF/88 e no Estatuto da Cidade.

Esclarecido o trajeto percorrido no processo de análise deste trabalho, passa-se à apresentação dos dados coletados, donde se extrai, inicialmente, um panorama geral das emendas legislativas, no qual se identificam as legislaturas que mais promoveram alterações legais. Após, o detalhamento com a confrontação entre as emendas e os alvarás expedidos, de modo a demonstrar as mudanças ocorridas no espaço urbano a partir da legislação municipal.

### 3.2 AS EMENDAS ÀS LEIS DE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE PONTA GROSSA-PR: PERFIL E POTENCIAL DE MUDANÇAS DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DA LEGISLAÇÃO.

Para iniciar esta análise de forma a visualizar e entender a relação entre legislação e produção do espaço na cidade de Ponta Grossa, foi necessário o exame e a confrontação entre os resultados dos processos legislativos da lei de zoneamento e suas mudanças no espaço urbano residencial.

Como resultado da pesquisa apresentam-se os 104 (cento e quatro) projetos de lei que resultaram nas 132 alterações legais acima expostas, identificando a legislatura em que foram elaborados e aprovados, bem como quais foram as áreas da cidade que mais sofreram intervenções legais e as justificativas legais para tanto.

Desse modo, a partir dos dados coletados nos arquivos da Câmara Municipal de Ponta Grossa-PR, foram organizados quadros síntese com os destaques dos dados encontrados, os quais se apresentam na sequência para melhor visualização.

Quadro 2 – Legislaturas x Emendas legislativas às leis nº 4.962/92 e 6.329/1999 de Ponta Grossa/PR (1993 – 2018)

LEGISLATURA	Nº LEIS	INICIATIVA		ALTERAÇÃO			JUSTIFICATIVA
		Executivo	Legislativo	ZC	ZR	ZCOM	
1993 – 1996	03	02	01	X	X	X	- Desenvolvimento da região; - Crescimento - Revitalização - Fomento econômico - Geração de empregos
1997 – 2000	03	02	01		X	X	
2001 – 2004	08	01	07		X	X	
2005 – 2008	23	0	23		X	X	
2009 – 2012	37	01	36		X	X	
2013 – 2016	23	01	22	X	X	X	
2017 – 2018	07	07	0		X	X	

Fonte: Emendas às Leis nº 4.962/1992 e 6.329/1999 - Organizado pela autora (2020).

Desta primeira síntese dos projetos de lei analisados nos arquivos da Câmara Municipal de Ponta Grossa, visualiza-se logo de início que as emendas legais destinadas a alterar os padrões de zoneamento, uso e ocupação do solo da cidade, tanto residencial (ZR) como comercial (ZCOM), ocorrem desde a edição da primeira lei de zoneamento após a CF/88, a lei nº 4962/92<sup>53</sup>, que sofreu 06 (seis) alterações no período de 1993 a 1999, quando foi revogada pela edição da lei nº 6329/99, ainda em vigor e constantemente alterada.

Informação pertinente à discussão que se coloca é a referência ao perfil político dos poderes Executivo e Legislativo do município nas legislaturas analisadas. Assim, em consulta ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná (TRE-PR) tem-se o seguinte quadro geral:

Tabela 9 – Perfil político dos poderes Executivo e Legislativo no município de Ponta Grossa no período de 1993-2018.

LEGISLATURA	PARTIDO POLÍTICO	
	Executivo	Legislativo (predominância)
1993 – 1996	PDC	PMDB
1997 – 2000	PSDB	PMDB, PT, PDT
2001 – 2004	PT	PMDB, PSL, PPB
2005 – 2008	PSDB	PSDB, PMDB, PT
2009 – 2012	PSDB	PSDB, PMDB, DEM, PPS
2013 – 2016	PPS	DEM, PSD, PPS, PT, PDT
2017 – 2018	PPS	DEM, PROS, PDT, REDE, PPS

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná - Organizado pela autora (2020).

Importa o destaque destas informações, pois auxiliam a compreender a correlação de forças envolvida na imbricação entre os poderes no momento das emendas à lei de zoneamento.

Retornando à tabela referente às legislaturas e a quantidade de emendas feitas, observa-se, um crescimento gradual na prática entre as legislaturas compreendidas no período de 1993 a 2004, mas ainda de forma moderada. Contudo, o quadro se altera drasticamente a partir da legislatura iniciada no ano de 2005, tornando as alterações de zoneamento uma

<sup>53</sup> Em razão de o recorte temporal da pesquisa abranger o período de 1988 a 2018 fez-se menção à lei 4.962/92. Sobre esta lei é importante mencionar que foi a primeira lei municipal destinada a disciplinar o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano após a CF/88. Esta lei ficou vigente por aproximadamente duas legislaturas (1993-1996 e 1997-2000). Durante a sua vigência a lei foi alterada seis vezes com relação aos índices urbanísticos e alteração de zoneamento. Contudo, houve dificuldade na obtenção dos alvarás compreendidos entre os anos de 1992 a 1999 no que diz respeito à precisão das informações em razão da antiguidade dos documentos. Por esta razão e pelo fato de a lei ter sido integralmente revogada pela lei nº 6.329/1999 é que a análise posterior que confronta os alvarás expedidos com as emendas realizadas se concentra nas emendas da lei nº 6.329/1999 em vigor.

prática cada vez mais intensa na cidade, cujo auge se deu na década de 2005 a 2016, com 83 emendas legislativas das 104 referentes a todo o período analisado.

Tal constatação chama a atenção porque ao analisar a composição dos poderes Executivo e Legislativo municipal desta década extraem-se elementos representativos da correlação de forças entre Executivo e Legislativo que permitiram a ascensão da Câmara de Vereadores como um importante agente produtor do espaço urbano da cidade de Ponta Grossa. Ao final do ano de 2004 foi eleito para a legislatura de 2005 a 2008, como Prefeito Municipal, o político e engenheiro civil Pedro Wosgrau Filho. Filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o eleito em questão além de engenheiro civil era sócio-proprietário e administrador da empresa incorporadora de empreendimentos imobiliários Construtora Wosgrau Ltda., fundada em 2002, com sede em Ponta Grossa, cujas atividades principais eram a de administração de obras e construção de edifícios.<sup>54</sup>

Pedro Wosgrau Filho (PSDB) foi reeleito para a legislatura de 2009-2012 e em ambas observa-se que o legislativo foi predominantemente composto por vereadores do mesmo partido, o que explica em parte o aumento considerável das emendas legislativas à lei de zoneamento municipal, bem como indica os interesses que estavam sendo atendidos pela legislação, uma vez que, embora a iniciativa legal tenha sido do Legislativo, não houve nenhum veto legal pelo Executivo neste período, demonstrando sintonia entre as atividades.

Na legislatura seguinte (2013-2016) foi eleito o Prefeito Marcelo Rangel, filiado ao Partido Popular Socialista (PPS) e a prática instalada na Câmara de Vereadores continuou. Contudo, foi obstada no ano de 2016 por intervenção do Ministério Público que será esclarecida adiante.

Por mais intenso e diferenciado que tenha sido esse período na realidade pontagrossense, este fenômeno não destoou das reflexões abordadas nos capítulos anteriores quando se analisou o desenvolvimento da urbanização brasileira no cenário nacional, principalmente acerca da estruturação de um complexo imobiliário-financeiro no país a partir dos anos 2000. Quando Schimbo (2016) analisou o elo entre produção habitacional, mercado imobiliário e Estado no capitalismo contemporâneo apontou que essa relação transformou-se a partir dos anos 2000, denotando que não existiria mais uma disputa entre os agentes envolvidos na produção do espaço urbano, mas, sim, uma imbricação entre Estado e o mercado imobiliário-financeiro responsáveis pela gestão e execução de atividades

---

<sup>54</sup> Informações obtidas em consulta ao CNPJ da empresa junto ao site da Receita Federal. Disponível em: [http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva\\_Comprovante.asp](http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp). Acesso em 23 maio 2020.

relacionadas à produção habitacional, incluindo-se a concepção de novos produtos imobiliários, compra de terras, planejamento urbano e regulação do solo.

Essa dinâmica fica mais evidente na cidade de Ponta Grossa-PR ao se analisar as mudanças que as alterações legais causaram na produção do espaço urbano, especialmente para a promoção da verticalização da cidade, o que será pormenorizado na segunda etapa desta análise.<sup>55</sup>

Outro ponto que chama a atenção ao observar os projetos de lei é o fato de a grande maioria ser de iniciativa do poder legislativo municipal: 90 proposições legais contra apenas 14 do Executivo. Desperta interesse porque a gestão e execução dos instrumentos da política urbana, em especial as proposições tendentes a alterar o zoneamento de áreas específicas no espaço urbano, implicam na necessidade de realização de minuciosos estudos que avaliem a pertinência da alteração e a capacidade local orçamentária e de infraestrutura para comportar os novos usos e ocupações que passam a ser permitidos na zona alterada. Tais atribuições competem ao Executivo municipal, que detém a estrutura administrativa para tanto, bem como a gestão do orçamento público.

Dada a complexidade da temática com as possíveis mudanças causadas, a legislação exige a realização de uma série de instrumentos de planejamento e estudos técnicos, como o estudo de impacto de vizinhança, bem como a ampla participação popular para as questões que envolvam ordenação territorial e mudança nos padrões de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

O estudo de impacto de vizinhança (EIV) ganha especial atenção nestas situações de alteração de zoneamento justamente porque é um dos instrumentos fundamentais da política urbana, previsto no art. 4, inciso VI do Estatuto da Cidade. É instrumento destinado a contemplar os efeitos positivos e negativos da instalação de empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população residente na área de entorno, principalmente quanto ao adensamento populacional. Também com relação à existência de equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, além da paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural do entorno. Os empreendimentos sujeitos ao EIV são definidos conforme as legislações municipais, no entanto, em Ponta Grossa-PR o EIV somente foi previsto no ano de 2016 pela lei nº 12.447/2016 e regulamentado no ano de 2018, por meio do decreto nº

---

<sup>55</sup> Discussão contida no item 3.3 deste trabalho.

14.635/2018 cujos impactos serão tratados adiante no decorrer da análise acerca das mudanças mais recentes no espaço urbano ponta-grossense.

Sobre a questão da iniciativa legal, no caso da cidade de Ponta Grossa o fato de as alterações de zoneamento decorrerem da iniciativa do poder legislativo deflagra uma situação grave na ótica do planejamento urbano que deve priorizar o desenvolvimento urbano integrado e as funções sociais da cidade. Isso porque, primeiro, ao se analisar as proposições legislativas em busca das justificativas legais para as alterações propostas observou-se a generalidade e a semelhança dos argumentos em praticamente todas as propostas, mesmo em períodos e gestões diferenciadas, as quais se restringiram a afirmar que a alteração de zoneamento da área trará “desenvolvimento para a região”, “fomento econômico”, “geração de empregos”, “revitalização”, sem, contudo, apresentar qualquer estudo que subsidiasse ou que apontasse estes benefícios para as regiões alteradas<sup>56</sup>.

Generalidade e a adoção de um padrão também foram percebidos quando da emissão dos pareceres pelas comissões da Câmara Municipal, tanto pela comissão de legislação, justiça e redação como pelas comissões de urbanismo, obras e serviços públicos. Do mesmo modo não se observou a diretriz de se realizar uma gestão democrática da cidade quanto ao planejamento urbano, porquanto não foram realizadas audiências públicas, tampouco consultados os conselhos de zoneamento e da cidade, os quais contam com representantes da sociedade civil.

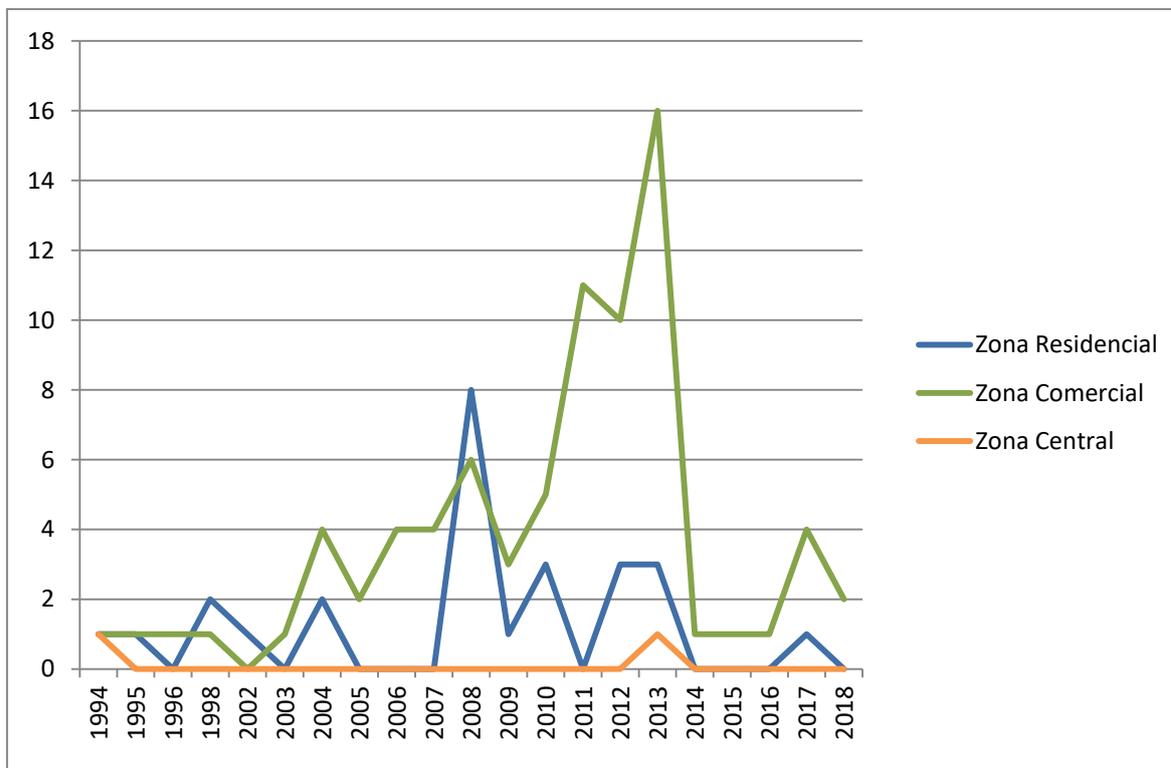
Somente destas primeiras impressões já se nota um importante elemento negativo dessa dinâmica de emendas legislativas à lei de zoneamento, uso e ocupação do solo de Ponta Grossa, consistente na dissociação entre a prática legal e o previsto na legislação federal, o Estatuto da Cidade. Infelizmente, esse distanciamento se aprofunda à medida que as emendas legislativas são analisadas de forma pormenorizada, conforme se demonstrará na sequência.

Outro elemento interessante que se extrai dessa dinâmica legislativa é a análise estratificada pelos anos e não por legislatura, que está expressa no seguinte gráfico:

---

<sup>56</sup> Os projetos de lei nº 123/03, 209/04, 329/2004, 96/2005, 134/2006, 46/2007, 462/2007, 329/2008, 139/2009, 50/2010, 94/2011, 292/2011, 248/2011, 105/2012, 40/2013, 60/2013, 325/2017, 63/2018 e 273/2018 exemplificam essa afirmação ao contarem com justificativas genéricas, semelhantes entre si, sem a realização de estudos técnicos que considerem as especificidades do local alterado e os verdadeiros impactos causados.

Gráfico 1 – Emendas legais à lei municipal nº 6.329/1999 dispostas por alteração em Zona Residencial, Zona Comercial e Zona Central.



Fonte: Dados coletados nas emendas da Lei municipal nº 6.329/1999, organizados pela autora (2020).

Constata-se, inicialmente, o que já se evidenciou no quadro anterior, o crescimento gradual da prática de emendar a legislação de zoneamento, uso e ocupação. Contudo, principalmente após a vigência da lei nº 6.329/99, se percebe que esse crescimento foi mais intenso quanto às emendas para intervir na disciplina de novas zonas comerciais na cidade, cujo auge se deu entre os anos de 2009 a 2013. Essa estratégia, embora defina zonas prioritariamente comerciais, impactou na produção do espaço urbano residencial da cidade de Ponta Grossa-PR, pois é mais permissiva quanto à densidade das ocupações, tendo especial reflexo na verticalização do espaço urbano, principalmente após o ano de 2011. Isto será visualizado com mais clareza quando da análise pormenorizada das emendas legislativas em confronto com os alvarás expedidos para as áreas alteradas.

Um dado importante que se extrai deste gráfico e não estava visível anteriormente é a drástica diminuição nas emendas legislativas a partir do ano de 2014 até 2016. Esta queda abrupta na atividade legislativa decorreu da intervenção do Ministério Público da comarca de Ponta Grossa-PR, por meio da 6ª Promotoria de Justiça, a qual, dentre as suas atribuições, competia a defesa de interesses ligados à ordem urbanística.

Atento às mudanças que estavam ocorrendo no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR a Promotoria de Justiça instaurou no final do mês de novembro do ano de 2014 o Inquérito Civil Público MPPR nº 0113.14.001835-0<sup>57</sup>, com a finalidade de investigar possíveis irregularidades na aprovação das emendas legislativas responsáveis pelas centenas de alterações de zoneamento que estavam ocorrendo na cidade. No decorrer das investigações, constatando que as emendas decorriam de iniciativa do Poder Legislativo, que não estavam subsidiadas em estudos técnicos do Poder Executivo, tampouco haviam sido submetidas aos conselhos municipais para garantir o mínimo de participação da sociedade civil no processo, portanto, na contramão do que dispõe o Estatuto da Cidade<sup>58</sup>, foi expedida uma recomendação administrativa no ano de 2015 para que a Câmara de Vereadores se abstivesse de propor e aprovar emendas legislativas nesse sentido, considerando a imprescindibilidade de estudos e planejamento urbano para tanto.<sup>59</sup>

O documento foi também encaminhado ao Executivo que, atendendo à recomendação administrativa, vetou as emendas que já haviam sido aprovadas nas condições acima descritas – iniciativa do legislativo, sem estudos técnicos de planejamento urbano, impacto de vizinhança e impactos orçamentários<sup>60</sup> – e assim a situação se manteve por dois anos, tendo sido retomada de forma lenta no ano de 2017 com novos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, mas, agora, subsidiados por pareceres do Instituto de Planejamento (IPLAN) de Ponta Grossa-PR.

Também em decorrência desta investigação administrativa o Município, então, se mobilizou para elaborar e aprovar a lei municipal nº 12.447/2016, que dispõe sobre a necessidade do estudo de impacto de vizinhança para os empreendimentos classificados como grandes geradores de impacto. A regulamentação deste instrumento da política urbana foi fundamental para a análise das transformações no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-

---

<sup>57</sup> “MP questiona mais de 100 alterações em zoneamento”. Disponível em <https://d.aredede.info/ponta-grossa/22269/mp-questiona-mais-de-100-alteracoes-em-zoneamento>. Acesso em 23 nov 2019.

<sup>58</sup> Importante destacar que nesta época o município ainda não contava com a legislação que dispunha sobre a exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), embora fosse uma determinação do Estatuto da Cidade desde a sua aprovação em 2001.

<sup>59</sup> Tais informações decorrem do tempo de atuação da autora na assessoria jurídica da 6ª Promotoria de Justiça da comarca de Ponta Grossa-PR, cujo titular a época era o Promotor de Justiça Dr. Honorino Tremea. O inquérito civil público seguiu seu trâmite para buscar a declaração de inconstitucionalidade das emendas legislativas, pois se entendia que feria os dispositivos constitucionais e da legislação federal. Contudo, não foi este o entendimento da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Paraná e, assim, o procedimento foi arquivado ao final do ano de 2017, tendo sido homologado o arquivamento na 36ª sessão do Conselho Superior do Ministério Público do Paraná, em 28/11/2017, conforme ata disponível em: [http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/conselho/ata\\_36\\_28\\_11\\_17.pdf](http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/conselho/ata_36_28_11_17.pdf). Acesso em 24 nov. 2019.

<sup>60</sup> “Rangel veta alterações da Câmara sobre zoneamento”. Disponível em: <https://d.aredede.info/ponta-grossa/29155/rangel-veta-alteracoes-da-camara-sobre-zoneamento>. Acesso em 23 nov. 2019.

PR, porquanto, na última década se intensificou a construção de grandes empreendimentos residenciais na cidade, conforme será demonstrado e analisado adiante.

Este primeiro momento de tratamento e apresentação dos dados revelou elementos importantes para reflexão acerca da política urbana de Ponta Grossa-PR. Primeiro, demonstrou que as alterações de zoneamento consistem numa prática recorrente no município, tanto que a primeira lei de zoneamento, uso e ocupação do solo aprovada após a CF/88, nº 4.856/92, sofreu alterações em seus padrões de zoneamento em todos os anos de vigência praticamente (de 1994 a 1998), tendo sido revogada com a edição da lei nº 6.329/99, ainda em vigor e a responsável por disciplinar o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano da cidade de Ponta Grossa-PR.

Também, em razão de a lei em vigor ser anterior ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor de 2006, essa primeira aproximação com os dados apontou o distanciamento entre a prática legal e as diretrizes da legislação federal e do próprio plano diretor municipal, tais como a necessidade de realização de estudos técnicos que avaliem os impactos ambientais e de vizinhança das intervenções no espaço urbano, além da promoção de uma gestão democrática da cidade que vise o desenvolvimento das funções sociais da cidade, como dispõe o Estatuto da Cidade.

Demonstração concreta de que as emendas à Lei nº 6.329/99 não ocorrem de maneira conectada às diretrizes da política urbana pós CF/88 nem às demais leis que compõem o ordenamento jurídico é o fato de que a própria lei 6.329/99 prevê a instalação do Conselho Municipal de Zoneamento, cujas atribuições incluem a apresentação e apreciação de propostas para regulamentação ou alteração da lei em casos de reclassificação dos usos do solo, dentre outras que impactem no planejamento urbano (art. 34 da Lei nº 6.329/99)<sup>61</sup>. Também, o Plano Diretor de Ponta Grossa, Lei nº 8663/2006 (PONTA GROSSA, 2006e), prevê a instituição do Conselho Municipal da Cidade, por meio do qual deveria ser viabilizada

---

<sup>61</sup> Art. 34 - Compete ao Conselho Municipal de Zoneamento:

I - apreciar, em grau de recurso, os requerimentos referentes a licenças para construção ou localização de usos permissíveis;

II - apresentar à apreciação do Prefeito Municipal, através do Secretário Municipal de Planejamento, propostas para regulamentação ou alteração da legislação de casos de:

a) detalhamento das classificações de uso do solo;

b) divergências decorrentes de interpretação desta lei;

c) uso do solo em terrenos aprovados até a data de 31 de dezembro de 1.992, com dimensões inferiores às previstas para cada uma das zonas;

d) omissões desta lei.

III - analisar a plena habilitação das áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos em loteamentos, levando em conta o planejamento e desenvolvimento da cidade, bem como a adequação e função social das referidas áreas. (Redação acrescida pela Lei nº 11735/2014). (PONTA GROSSA, 2014).

a participação da sociedade nos processos de planejamento urbano, concretizando, assim, o controle social das políticas públicas urbanas.

O Conselho Municipal da Cidade existe em Ponta Grossa-PR desde o ano de 2007, instituído pela lei nº 9.347/2007 (revogada) e atualmente regulado pela lei nº 12.223/2015. Prevê como algumas de suas competências zelar pela integração entre as políticas setoriais de desenvolvimento urbano, dentre as quais se inclui o planejamento do solo urbano (art. 3º, V, lei 12.223/2015), além de propor, apreciar e avaliar anteprojetos de lei e medidas administrativas que tenham repercussão no desenvolvimento urbano (art. 3º, IX, lei 12.223/2015), onde se inserem as propostas tendentes a alterar o zoneamento.

Entretanto, embora tais atribuições, fato é que as emendas legislativas à lei nº 6.329/99 de Ponta Grossa-PR não foram sequer submetidas aos conselhos mencionados, como demonstram os projetos de lei que foram analisados nos arquivos da Câmara Municipal, revelando o distanciamento entre a prática realizada na câmara municipal para aplicação da lei 6.329/99 e a legislação federal de base.

Além disso, tem-se a desconsideração da estrutura da administração pública municipal para o planejamento urbano, pois, como se mencionou anteriormente, o município de Ponta Grossa-PR conta com o IPLAN, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, que possui natureza de autarquia municipal e, também, com a Secretaria Municipal de Planejamento onde se insere o departamento de urbanismo. Todos são estruturados com servidores públicos técnicos de carreira, capacitados para planejar a cidade conforme as diretrizes legais que conduzam a uma cidade socialmente mais justa e que priorize o desenvolvimento urbano alicerçado no cumprimento das funções sociais da cidade.

Essas questões remetem à reflexão feita por Maricato (2014) acerca da atuação de prefeituras e câmaras no sentido de aprovar leis locais que contrariem a lei federal, para viabilizar e atender interesses do mercado imobiliário, sendo comum que a aprovação e aplicação das leis sejam opostas aos próprios fundamentos da legislação, o que na prática, explica a autora, se traduz em maior concentração da propriedade e segregação socioespacial.

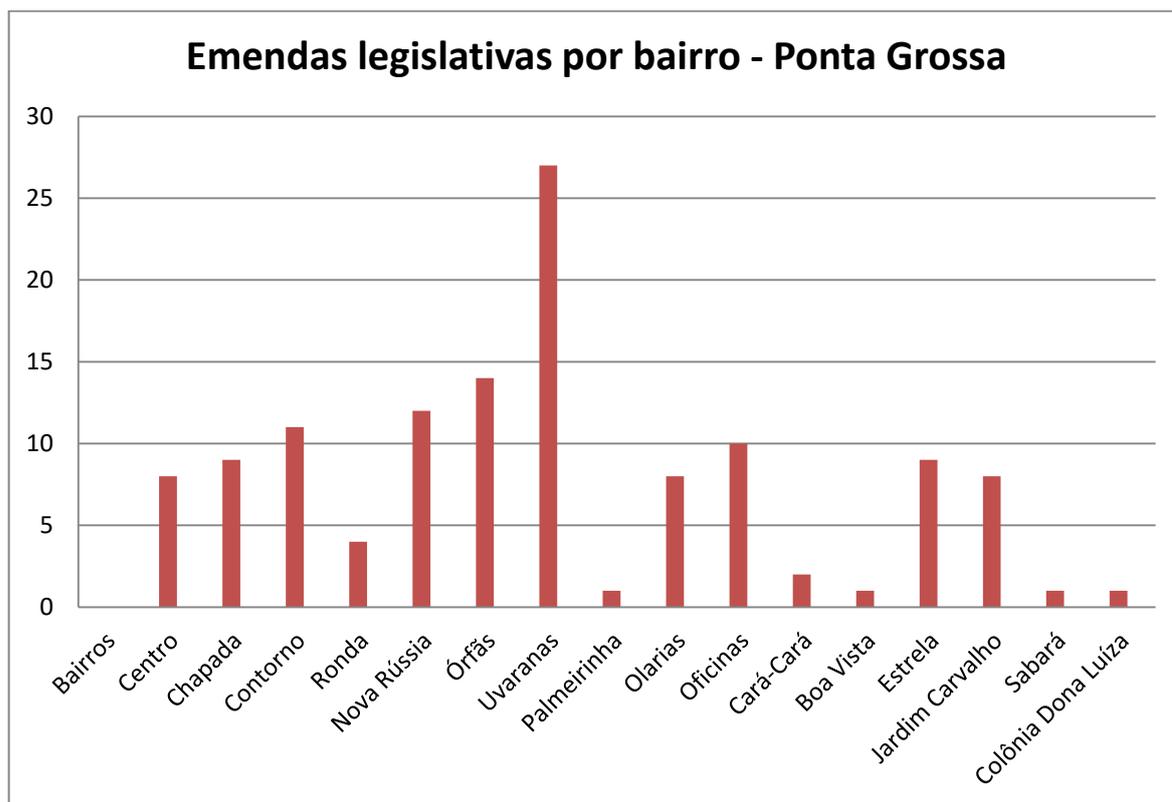
Neste primeiro momento já é possível afirmar que a reflexão de Maricato (2014) se perfaz na dinâmica da legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo de Ponta Grossa, na medida em que a iniciativa legal parte praticamente toda da câmara municipal e o projeto de lei tramita de forma descolada dos fundamentos do Estatuto da Cidade. Quanto aos efeitos desta prática apontados pela autora é necessária uma análise pormenorizada das alterações legais e o que mudaram no espaço urbano num primeiro momento. Isto é, responder aos questionamentos: houve uma área da cidade que foi mais alterada? Se sim, qual? Qual a

qualidade dessas alterações (residencial ou comercial)? O que se altera legalmente no espaço urbano quanto à flexibilidade de usos e ocupações?

Assim, com o intento de analisar as mudanças na produção do espaço urbano residencial da cidade de Ponta Grossa-PR, insta, a partir de agora, detalhar tais emendas, especificando as regiões e bairros que mais sofreram intervenções legais para, posteriormente, averiguar estas mudanças na cidade como, por exemplo, quanto à edificação de novos empreendimentos, a expansão do perímetro urbano e a intensificação da verticalização.

Desse modo, organizadas as emendas legislativas procedeu-se a localização espacial de todas as alterações, com a finalidade de averiguar se foram direcionadas a um ou mais locais específicos da cidade. Desta organização tem-se a seguinte situação demonstrada no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Emendas legislativas à lei municipal nº 6.329/1999 conforme os bairros da cidade de Ponta Grossa-PR.



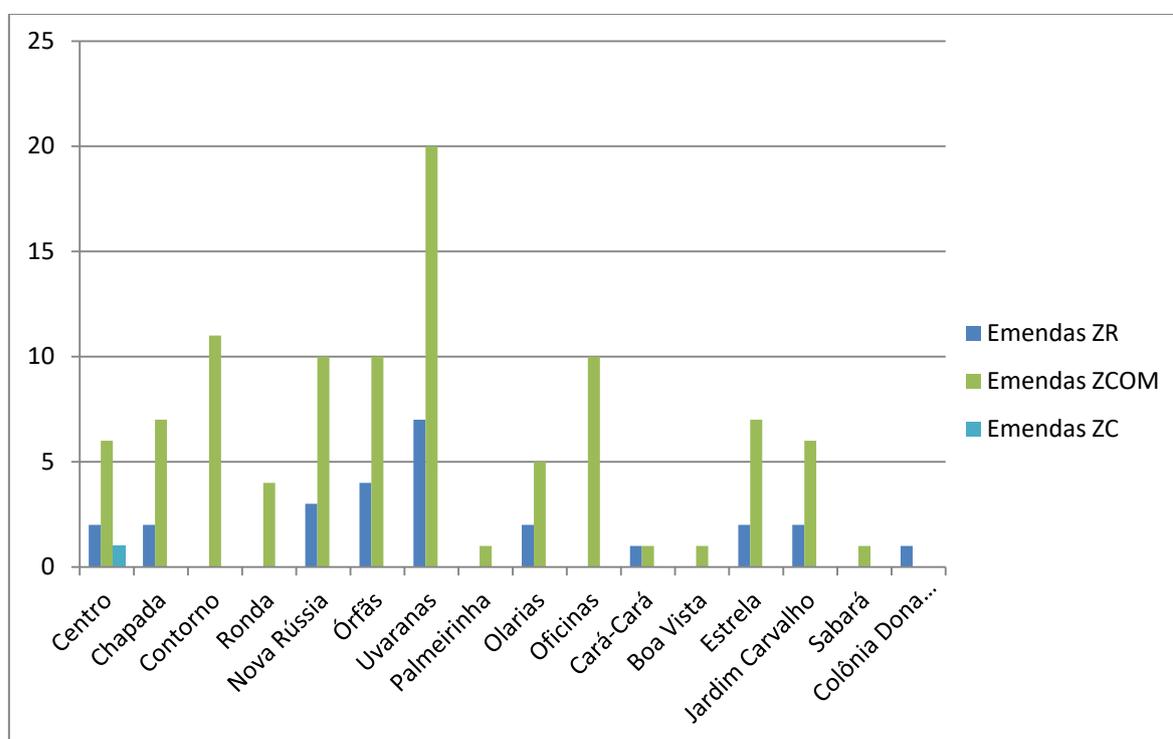
Fonte: Dados coletados nas emendas da Lei municipal nº 6.329/1999, organizados pela autora, 2020.

O primeiro dado que se extrai deste gráfico é a abrangência das emendas em praticamente todos os bairros da cidade (15 dos 16 definidos na lei municipal nº 9865/2009) em maior ou menor medida, como se visualiza. O bairro de Uvaranas desponta como o que

mais sofreu as intervenções legais para mudança de zoneamento de suas áreas, contando com 27 (vinte e sete) emendas ao todo. Na sequência, Órfãs (14), Nova Rússia (12), Contorno (11), Oficinas (10), Chapada (9), Jardim Carvalho (8), Centro (8), Ronda (4), Cará-Cará (2), Boa Vista, Sabará e Colônia Dona Luíza, todos com apenas uma alteração.

Para entender essas alterações e o recorte posterior a ser feito para a continuação da análise sobre o que tais alterações legais causaram no espaço urbano, é importante classificar as emendas consoante intervenção em zoneamento residencial, comercial e central, donde se extrai o seguinte gráfico:

Gráfico 3 – Emendas legislativas à lei municipal nº 6.329/1999 conforme os bairros e o zoneamento da cidade de Ponta Grossa-PR.



Fonte: Dados coletados nas emendas da Lei municipal nº 6.329/1999, organizados pela autora, 2020.

Aqui se observa a prática já apontada inicialmente, a de que, após a vigência da lei nº 6.329/99, percebeu-se o estabelecimento mais acelerado e intenso de novas zonas comerciais no espaço urbano pontagrossense. Na maioria das regiões alteradas a inserção de novas áreas em zoneamento comercial prevaleceu ao residencial. Embora a preferência de uso nas zonas comerciais seja o comercial, o uso e ocupação do solo para fins residenciais é permitido em moldes semelhantes a da zona residencial 4, isto é, permite-se o uso e a ocupação do solo para instalação de habitação uni familiar, habitação coletiva horizontal e habitação coletiva

vertical, contudo com índices mais flexíveis, como a verticalização, por exemplo, que na ZR4 está limitada a 6 pavimentos enquanto na ZCOM permite-se até 15 pavimentos <sup>62</sup>.

Esta comparação importa porque, por mais que sejam semelhantes os parâmetros da ZR4 e ZCOM, as emendas legais para inclusão de novas áreas em ZCOM aumentam significativamente no ano de 2010 até atingir o auge em 2013/14, quando começam a decair em razão da iniciativa do Ministério Público apontada anteriormente. Neste íterim, no ano de 2011 foi aprovada a emenda legal nº 10.731/2011, que promoveu alterações na lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/2011), alterando o art. 28 da respectiva lei, referente aos índices urbanísticos para uso do solo em geral, ao dispor que para os imóveis que possuam mais de mil metros quadrados e que estejam localizados em zonas comerciais, o número de pavimentos para edificação será livre.<sup>63</sup>

Assim como as demais emendas, a lei nº 10.731/2011 decorreu de iniciativa da câmara municipal, na figura do vereador Sebastião Mainardes (DEM), e não foi subsidiada por nenhum estudo técnico que justificasse a alteração dos limites para verticalização nessa magnitude. A justificativa apresentada no projeto de lei 284/2011, que originou a lei 10.731/2011, indica a intencionalidade da proposta que, aliada à ausência de estudos de viabilidade e discussões com a sociedade civil, revela a falta de planejamento urbano da cidade de Ponta Grossa quanto à aplicação dos instrumentos de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

Assim, consta no PL 284/2011 que “a presente proposição tem por objetivo possibilitar que na ZCOM incentive-se a construção de grandes edifícios, favorecendo, desse modo, investidores e gerando empregos”. E continua a justificar que “dessa maneira, aumentando o número de pavimentos, viabiliza empreendimentos, devido ao custo elevado destes imóveis no município.”. Como será detalhada adiante, essa alteração em específico teve grande impacto na produção do espaço urbano residencial de alto padrão na cidade, porquanto agregou ao espaço urbano um novo padrão de verticalização, reconfigurando os espaços afetados.

Até a data da coleta de dados em novembro de 2019, se observa que as emendas referentes a alterações de zoneamento na cidade de Ponta Grossa-PR, embora tenham ocorrido desde a primeira lei após a CF/88 (lei nº 4856/92), se intensificaram na vigência da

---

<sup>62</sup> Conforme os índices urbanísticos definidos na Tabela II da Lei nº 6.329/99.

<sup>63</sup> Art. 28 - Para cada zona estão previstos índices urbanísticos próprios, a saber:

[...]

§ 6º - Em terrenos urbanos com área superior a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) situados na Zona Comercial - ZCOM, o número de pavimentos será livre com coeficiente de aproveitamento igual ao da Zona Central - ZC. (Redação acrescida pela Lei nº 10731/2011). (PONTA GROSSA, 2011g)

lei nº 6.329/99, especialmente após o ano de 2009. Nesse sentido, e no cenário da cidade de Ponta Grossa-PR, a câmara municipal despontou como um importante agente produtor do espaço urbano, uma vez que foi a responsável pela maioria das iniciativas legais que resultaram em alterações no espaço urbano. Viu-se que a inclusão de novas áreas na disciplina do zoneamento comercial superou significativamente a regulamentação de novas zonas residenciais e um dos fatores que explica tal situação é o fato de a ZCOM possuir índices urbanísticos de uso e ocupação do solo mais flexíveis, principalmente quanto à verticalização e especialmente após a emenda legal nº 10.731/2011.

Constata-se, também, que embora tenham atingido praticamente todos os bairros da cidade, a maior parte das alterações se concentra nos bairros contíguos ao Centro (Uvaranas, Oficinas, Jardim Carvalho, Órfãs, Estrela e Nova Rússia), demonstrando que, ao menos destas alterações, não houve grande impacto na expansão do perímetro urbano da cidade ou reconfiguração das periferias.

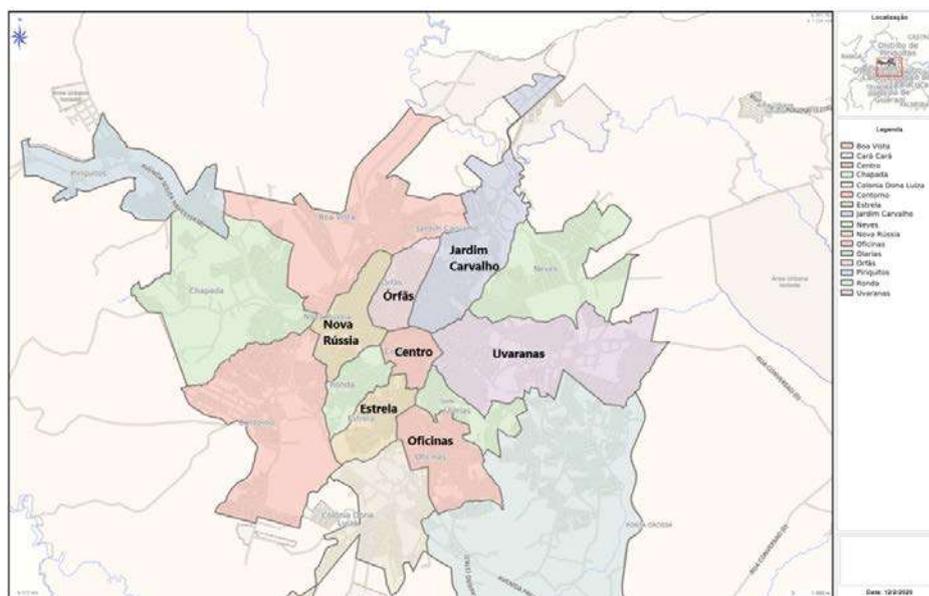
Sintomático que tenham sido estes os bairros afetados pelas alterações de zoneamento, com a inclusão de novas zonas comerciais ou residenciais em suas áreas, porquanto em estudo realizado por Oliveira (2012) acerca da valorização imobiliária do espaço urbano de Ponta Grossa-PR os bairros de Uvaranas, Estrela, Oficinas e Jardim Carvalho foram apontados como os bairros mais valorizados da cidade, junto com o Centro, enquanto o bairro das Órfãs e a Nova Rússia foram classificados como bairros de valorização intermediária.

A justificativa apontada pela autora para a grande valorização dos bairros Uvaranas, Estrela, Oficinas e Jardim Carvalho foi o fato de estarem diretamente ligados ao centro da cidade, por vias rápidas e por possuírem boa infraestrutura. Com relação ao bairro das Órfãs a autora aponta que a valorização intermediária se dá em razão de também estar próximo ao centro e ser limítrofe com o bairro Jardim Carvalho, de maior valorização. Soma-se a isto o fato de existirem residências de alto padrão ocupadas pela classe média-alta e alta valorizadas em condomínios horizontais fechados de alto luxo. O bairro de Nova Rússia, também de valorização intermediária, assim o é por estar próximo ao centro, possuir infraestrutura urbana, residências de alto padrão oferecer diversidade de serviços urbanos e contar com polos de desenvolvimento em razão de abrigar importantes vias de acesso à cidade, como a Avenida Presidente Kennedy e a PR 101 (OLIVEIRA, 2012).

Como apontou a autora, certo que cada bairro conta com as suas peculiaridades, mas o fato de estarem próximos ao centro e possuírem vias de acesso rápido entre bairro-centro contribui para a melhor infraestrutura e valorização destes locais. A localização destes bairros

pode ser visualizada no mapa a seguir, extraído do sistema oficial de geoprocessamento da prefeitura de Ponta Grossa-PR:

Figura 19 – Disposição do bairro Centro e bairros contíguos na cidade de Ponta Grossa-PR



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020)

Ocorre que, mesmo com o passar dos anos desde o estudo de Oliveira (2012), a tendência de valorização destes bairros em específico se mantém, conforme demonstram as projeções do setor imobiliário <sup>64</sup>, que acompanha a evolução do preço do metro quadrado nos principais bairros da cidade. Conforme os levantamentos realizados pelo setor, no início do ano de 2020 o preço do metro quadrado na cidade girou em torno de R\$ 3.289,00 (três mil duzentos e oitenta e nove reais) e os bairros com maior preço do metro quadrado são:

Tabela 10 – Relação do preço do m<sup>2</sup> dos imóveis nos bairros de Ponta Grossa.

Bairro	Alteração Mensal	Preço/M <sup>2</sup>
<b>Centro</b>	<b>+0.49%</b>	R\$ 3.923
<b>Estrela</b>	<b>-0.01%</b>	R\$ 3.819
<b>Oficinas</b>	<b>+0.36%</b>	R\$ 3.714
<b>Órfãs</b>	<b>+0.41%</b>	R\$ 3.633
<b>Jardim Carvalho</b>	<b>+0.03%</b>	R\$ 3.367
<b>Neves/Nova</b>	<b>+0.28%</b>	R\$ 2.743
<b>Rússia</b>		
<b>Uvaranas</b>	<b>-0.25%</b>	R\$ 2.658

Fonte: Agente Imóvel (2020)

<sup>64</sup> Análise dos preços imobiliários feita pelo portal Agente Imóvel. Disponível em <https://www.agenteimovel.com.br/imoveis/a-venda/pr/ponta-grossa/#statistics>. Acesso em 16 jan. 2020.

Com estas informações verifica-se que realmente a tendência apontada por Oliveira (2012) se manteve ao longo dos anos. Aliando este dado ao fato de que os bairros mais valorizados da cidade são os mais alterados pela legislação, tendo suas zonas reconfiguradas para potencializar novos usos e ocupações, retoma-se a hipótese inicialmente aventada nesta pesquisa: a de que a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo da cidade de Ponta Grossa-PR funciona como um instrumento de acesso ao uso e ocupação do solo para atender, prioritariamente, os interesses dos agentes imobiliários no fracionamento e ordenação do espaço urbano na disciplina dos diferentes zoneamentos da cidade, facilitando, assim, uma apropriação diferenciada do espaço urbano pelos diferentes agentes.

Foi um período de intensa atividade legislativa que resultou nas inúmeras alterações legais da lei nº 6.329/99, cujos resultados são visualizados agora no espaço urbano. Assim, retomando a hipótese de pesquisa, cogita-se, então, a correlação entre as alterações na legislação urbana municipal com a atuação do Estado e do mercado imobiliário habitacional na produção do espaço urbano residencial nestas áreas valorizadas e em valorização, a fim de analisar quais transformações ocorreram nesses espaços alterados e as estratégias adotadas para tanto.

Por tais razões é que a análise subsequente ficará concentrada nas emendas legais que alteraram os padrões de zoneamento destes sete bairros, confrontando-as com os alvarás de construção que foram expedidos após as mudanças legais, a fim de averiguar se o possível resultado da legislação urbana privilegia interesses agentes imobiliários e facilita uma apropriação diferenciada da cidade, confrontando com o ideal de planejamento urbano e desenvolvimento de cidades socialmente mais justas.

### 3.3 A EXPRESSÃO DAS ALTERAÇÕES LEGAIS NO ESPAÇO URBANO PONTA-GROSSENSE: A CONFRONTAÇÃO ENTRE A LEI E OS ALVARÁS EXPEDIDOS<sup>65</sup>

Uma vez construído o panorama geral das alterações e definido o recorte para essa segunda etapa da análise, o momento exige o detalhamento destas alterações para demonstrar o que isto causou no espaço urbano em termos de adensamento, verticalização, periferização (condomínios e loteamentos) e valorização imobiliária, de modo a montar um panorama mais qualificado dos resultados espaciais das alterações legais, demonstrando em quais áreas esses fenômenos estão mais presentes.

---

<sup>65</sup> Os mapas resultados das emendas legais de cada um dos bairros, constantes nos próximos itens, encontram-se no Apêndice B (p. 261), em tamanho original, para melhor visualização.

Para tanto foram pesquisados os alvarás expedidos para as localidades mais alteradas e valorizadas da cidade, que são as que compreendem os bairros: Centro, Uvaranas, Oficinas, Jardim Carvalho, Órfãs e Nova Rússia, no período de 1992 a 2018 (que compreende a vigência das duas leis de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano de Ponta Grossa-PR), do que resultou o seguinte panorama no espaço urbano.

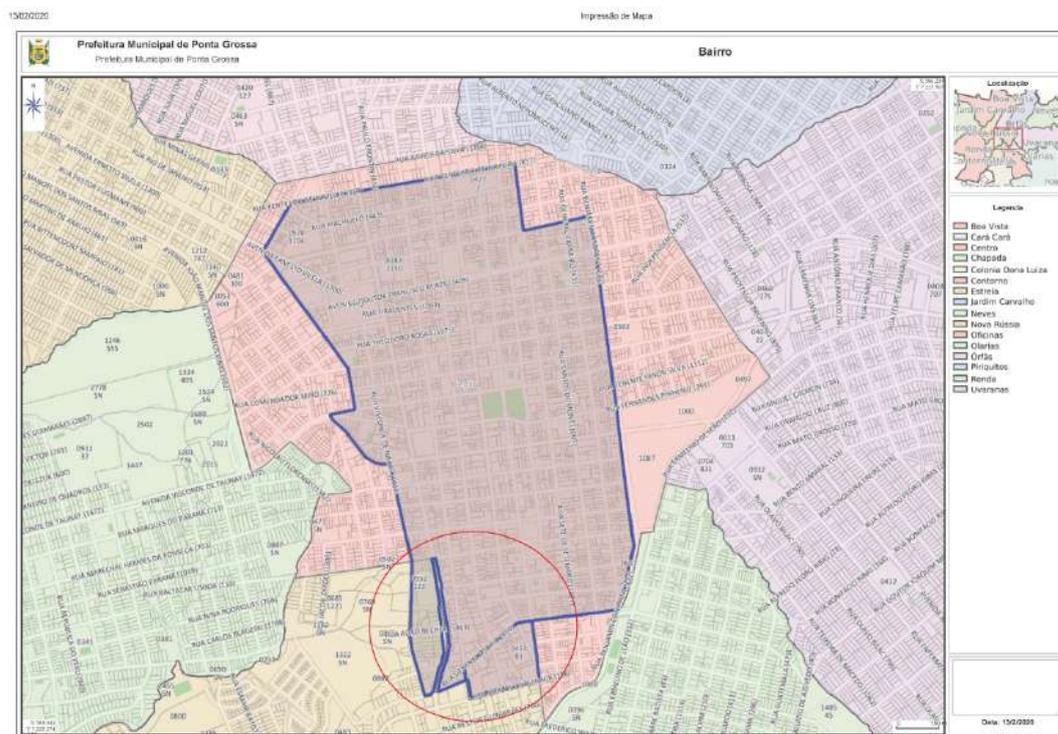
### 3.3.1 O Bairro Do Centro: Entre O Tradicional E O Inovador Na Dinâmica Entre Comércio, Serviço E Residência.

Iniciando pelo bairro do centro, ele foi primeiramente delimitado pela lei nº 5.141/94, que regulamentou as disposições da antiga lei de zoneamento, a lei nº 4.856/92, dispondo que a Zona Central corresponderia ao centro tradicional de Ponta Grossa-PR e a sua delimitação específica teria a finalidade de reforçar esta área como o núcleo da cidade.

Essa primeira delimitação se manteve como o núcleo central da cidade, tendo sofrido intervenções somente em 2013, com a edição da lei nº 11.298/2013, que incluiu determinados trechos de vias públicas na Zona Central, quais sejam: a) Rua Paula Xavier, da Rua Estanislau Piekarski até a Rua Carlos Osternack; b) Rua Carlos Osternack, da Rua Dr. Paula Xavier até a Rua Sant'Ana; c) Rua Coronel Dulcídio, da Rua General Osório até a Rua Carlos Osternack; d) Rua Santana, da Rua Carlos Osternack até a Rua General Osório; e) Rua Augusto Ribas, da Rua Carlos Osternack até a Rua General Osório.

A configuração espacial da zona central da cidade pode ser vista na figura a seguir, onde há a delimitação original com o destaque da alteração promovida pela legislação em 2013:

Figura 20 – Zoneamento da Zona Central da cidade de Ponta Grossa conforme a lei nº 6.329/1999.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020)

Para essas vias públicas que foram alteradas e enquadradas como zona central, isso implica em maior diversidade de usos (residencial e comercial) com índices maiores de adensamento e verticalização. Contudo, na prática, após tal alteração em 2013, não foram verificadas mudanças nestes trechos de vias públicas específicas quanto ao uso e ocupação do solo para fins residenciais. Na pesquisa dentre os alvarás expedidos entre 2013 e 2018 não foram encontrados alvarás que indicassem os impactos desta alteração específica quanto ao uso e ocupação do solo para fins residenciais, o que leva a reflexão acerca da própria eficácia da alteração para promoção de desenvolvimento socioeconômico e adensamento da região, conforme constou na justificativa do projeto de lei (PL 41/2013) apresentado à época pelo vereador Maurício Silva (PSB).

Sobre o adensamento da área os dados do IBGE nos Censos de 2000 e 2010 demonstram, inclusive, a diminuição da população residente no centro. Consta no censo do ano 2000 que o bairro Centro possuía cerca de 13.000 (treze mil) habitantes e, em 2010, 12.325 (doze mil trezentos e vinte e cinco mil) habitantes. Essa retração populacional já apontava a migração populacional do centro para os bairros, principalmente os contíguos ao

centro, que serão analisados adiante, além de trazer indicativos de uma nova centralização de comércio e serviços.

O fato de não terem sido expedidos alvarás para ocupação residencial nesta área alterada dentro de cinco anos após a alteração de zoneamento que incluiu as vias públicas em zona com índices mais flexíveis e favoráveis ao uso e ocupação do solo, considerando ser uma zona com boa infraestrutura urbana, com serviços e equipamentos públicos, indica o apontado anteriormente acerca das alterações via emendas com a legislação.

Ora, a região central é por essência uma região dinâmica da cidade, que concentra uma diversidade de serviços e equipamentos públicos e permite um maior adensamento demográfico em razão dos índices mais flexíveis para verticalização em comparação com as demais zonas e bairros. Contudo, a emenda acima citada, assim como a maioria das demais emendas, também decorreu de iniciativa do poder legislativo e contou com justificativas genéricas de proporcionar o adensamento e desenvolvimento socioeconômico da região, sem a realização de estudos de viabilidade, necessidade ou adequação para tanto, demonstrando descaso e distanciamento da noção de um planejamento urbano integrado que proporcione mudanças no espaço urbano visando o bem-estar coletivo.

Isto não quer dizer que a região central da cidade não tenha sofrido mudanças nos últimos anos, principalmente na última década. Pelo contrário, se constata na cidade a intensidade dos processos de verticalização nesta área, todavia, não são decorrentes desta alteração em específico que ora é analisada, mas, sim, dos índices urbanísticos para a zona central, que são mais flexíveis e no quesito verticalização permitem a edificação sem limite de pavimentos desde que respeitados os limites referentes à taxa de ocupação e ao coeficiente de aproveitamento do terreno.<sup>66</sup>

Se no bairro central a emenda legislativa por si não promoveu mudanças capazes de mudar a dinâmica da área alterada, a situação dos bairros contíguos é bastante diversa, onde se visualiza a diferença na produção do espaço urbano residencial a partir das alterações legais, principalmente com relação à criação de novas zonas comerciais no interior dos bairros e a verticalização. Nesse sentido, o primeiro bairro a ser analisado é o bairro de Uvaranas, o local que mais teve suas zonas alteradas pela legislação.

---

<sup>66</sup> Conforme consta na tabela II anexa à lei nº 6.329/99, que define os índices urbanísticos para cada zona.

### 3.3.2 O Bairro De Uvaranas: Dinamismo E Crescimento Diversificados

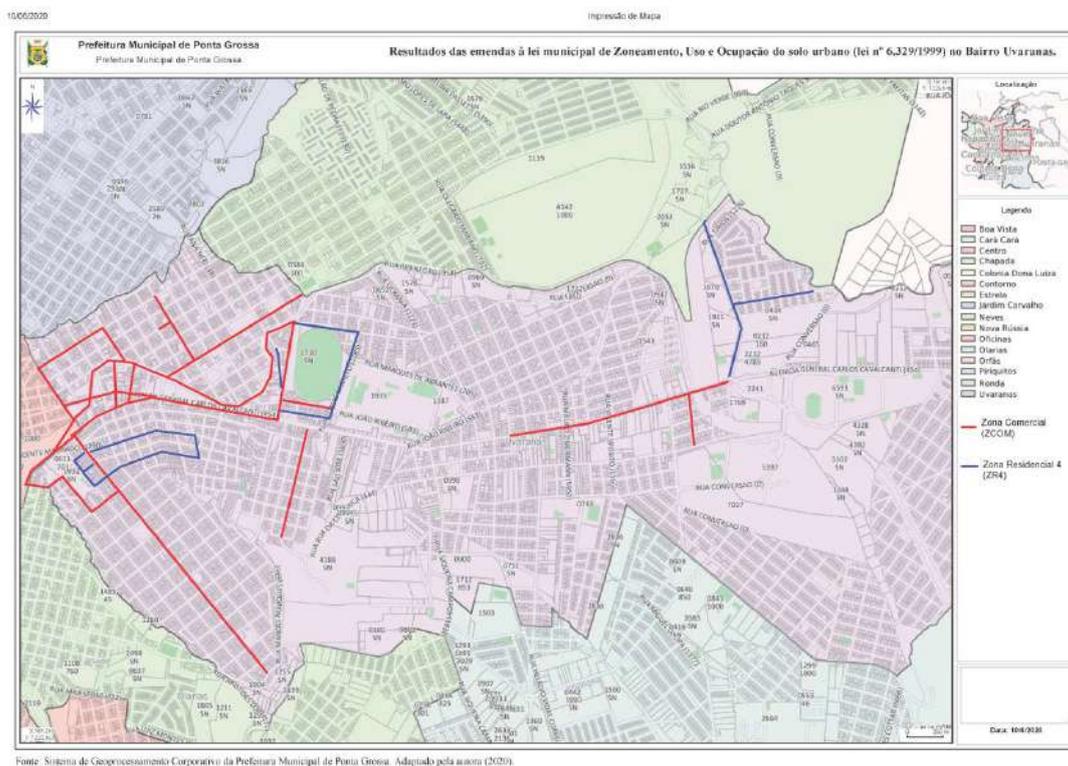
Com relação aos bairros contíguos ao centro, a análise segue para o bairro de Uvaranas, que foi o mais alterado pela legislação. Trata-se de um bairro antigo da cidade e um dos maiores em área territorial. Sua origem remonta à lógica de desenvolvimento por eixos estruturantes da própria cidade de Ponta Grossa-PR, que se expandiu e cresceu de tal forma a absorver os núcleos rurais situados em seu entorno. Desse modo, possui como principal via condutora do seu crescimento e desenvolvimento a Avenida General Carlos Cavalcanti, responsável por consolidar o bairro como importante polo de expansão das atividades do setor de comércio e serviços, antes concentrados na área central (GOMES, 2009).

Como já apontado anteriormente, a instalação de serviços educacionais em Uvaranas, com o Campus da Universidade Estadual de Ponta Grossa no ano de 1990 e posteriormente a Faculdade Cescage, no início dos anos 2000, impulsionaram o desenvolvimento e a expansão do bairro, especialmente quanto à ocupação residencial que, em virtude de um sólido setor terciário e a consolidação dos serviços educacionais, se mostrou diversificada para atender diferentes demandas habitacionais, tanto para a instalação de conjuntos habitacionais com casas populares, quanto para a classe média e os condomínios para os estudantes universitários.

Com relação à valorização imobiliária do bairro, Oliveira (2012) já havia destacado que o bairro se encontrava dentre os cinco mais valorizados da cidade, junto com o Centro, Estrela, Jardim Carvalho e Oficinas. Essa tendência permaneceu, como demonstraram os levantamentos recentes do setor imobiliário, passando de R\$ 1.453,11 (mil quatrocentos e cinquenta e três reais e onze centavos) o preço médio do metro quadrado em 2012 para R\$ 2.658,00 (dois mil seiscentos e cinquenta e oito reais) em 2019 (AGENTE IMÓVEL, 2020).

Isto se reflete no espaço urbano ao analisar os impactos das alterações legais na região. A primeira alteração legal promovida no bairro data do ano de 2006 e a última, considerando o recorte temporal desta pesquisa, de 2017. Foi uma década de emendas legais que promoveram importantes alterações na dinâmica socioespacial do bairro quanto ao uso do solo para fins residenciais. O mapa a seguir ilustra a configuração socioespacial do zoneamento do bairro após as alterações legais:

Figura 21 – Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro de Uvaranas.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

Visualiza-se do mapa a diversidade das alterações, mas com predominância das alterações comerciais (destaques em azul), as quais incluíram diversas novas áreas nos padrões de ZCOM. Também, extrai-se que as mudanças não seguem estritamente um padrão, ora são pontuais, referindo-se a trechos de vias públicas, ora abrangem áreas completas. As excepcionalidades despontam quando se verifica a inclusão em ZR4 de um imóvel em específico pela lei nº 9459/2008, bem como de trechos pontuais e esparsos como, por exemplo, a inclusão em ZR4 do trecho da via pública Rua Dr. João Cecy Filho, entre as Ruas Casemiro de Abreu e Castro Alves que representa apenas uma rua (lei nº 10.770/2011) e a Rua Fagundes Varela, entre as Ruas Prefeito Cel. Vitor Antonio Batista e Washington Luiz, implicando na alteração de apenas duas ruas para ZCOM, enquanto o entorno está enquadrado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Com este primeiro panorama e com a finalidade de se analisar o que tais alterações causaram no espaço, prossegue-se com o movimento de confrontação entre a lei e os possíveis resultados no espaço urbano. Assim, para entender e debater tais transformações se apresenta

inicialmente um quadro síntese, no qual foram destacadas as emendas legais e os respectivos alvarás de construção para fins residenciais emitidos pelo município após as alterações.

Tabela 11 – Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Uvaranas.

Lei nº	Iniciativa legal	Alteração promovida		Alvarás expedidos		
		ZR	ZCOM	HUF	HCH	HCV
8.530/2006	Legislativo		X	2	-	-
8.614/2006	Legislativo		X	2	-	-
9.110/2007	Legislativo		X	2	-	-
9.459/2008	Legislativo	X – ZR4		2		
9.734/2008	Legislativo	X – ZR4		1	-	-
9.744/2008	Legislativo	X – ZR4		3	10	-
10.119/2009	Legislativo		X		5	
10.260/2010	Executivo		X	6	-	4
10.376/2010	Legislativo	X – ZR4		10	1	1
10.402/2010						
10.770/2011	Legislativo		X	3	-	1
11.067/2012	Legislativo		X	1	-	6
11.076/2012	Legislativo		X	-	-	-
11.081/2012	Legislativo	X – ZR4		15	2	1
11.155/2012	Legislativo		X	-	-	-
11.431/2013	Legislativo		X	4	-	-
11.444/2013	Legislativo		X	9	-	1
12.675/2016	Executivo		X	-	-	1
12.965/2017	Executivo		X	-	-	-

Fonte: dados coletados nas emendas à lei nº 6.329/1999, organizados pela autora (2020).

Nota: A coluna alteração promovida refere-se a alteração feita na legislação para incluir nova área em Zona Residencial ou Zona Comercial, sendo que a ZR pode ser classificada em ZR 1, 2, 3 ou 4.

A primeira informação que se extrai é a predominância de legislações que promoveram alterações no sentido de incluir novas áreas nos padrões de zoneamento comercial, não obstante se observe a criação pontual de novas áreas em ZR4. Também, se observa a prevalência de habitações unifamiliares (HUF) às coletivas, tanto horizontais como verticais (HCH e HCV), remontando à vocação do bairro como um dos polos de fortalecimento do setor terciário (comércio e serviços) e, assim, na diversidade de demanda habitacional.

Adentrando as peculiaridades das edificações, as habitações unifamiliares, que foram a maioria após as alterações legais, consubstanciam-se em residências térreas e sobrados localizados na porção do bairro mais próxima centro. Por sua vez, as habitações coletivas horizontais (HCH) que foram autorizadas em ZR4 e ZCOM tratam-se de residenciais de

habitação popular e estão localizados na porção periférica do bairro, mais distante do centro. São eles: o condomínio residencial Carvalho I e II, autorizado após a emenda legal nº 9.744/2008 (PONTA GROSSA, 2008i) e o condomínio residencial Araucária, autorizado após a lei nº 10.119/2009.

Com relação ao residencial Carvalho I e II não foram localizadas informações aprofundadas sobre o porte e o público alvo, apenas as que puderam ser extraídas dos alvarás expedidos, os quais indicam que se trata de residencial com edificações térreas destinadas à habitação popular. O condomínio está localizado<sup>67</sup> na periferia do bairro, margeando os limites do perímetro urbano da cidade, conforme pode se visualizar na figura adiante.

O condomínio residencial Araucária, por sua vez, decorre da alteração promovida pela lei 10.119/2009 que, diferente dos demais condomínios aqui tratados, incluiu em zona comercial o trecho da Avenida General Carlos Cavalcanti situado entre as ruas Xavier de Souza e Avenida Valério Ronchi. Trata-se de um condomínio residencial de sobrados, financiado pelo programa do governo federal Minha Casa Minha Vida e assim como o anterior está localizado na porção mais periférica do bairro de Uvaranas, contudo, atendendo à demanda habitacional decorrente dos serviços educacionais da área, está localizado próximo ao Campus da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Estes empreendimentos seguem a tônica de desenvolvimento do bairro, considerando ser um dos maiores bairros da cidade, além de possuir uma estrutura consolidada de comércio e serviços. Contudo, a alocação espacial dos condomínios ainda reporta à periferização das opções de habitação popular. Diferentemente dos edifícios residenciais que foram autorizados na região, em especial o edifício Oasis Palace, decorrente da alteração promovida pela lei 10.260/2010, cujas peculiaridades serão tratadas adiante.

A verticalização após as alterações começa a ser percebida na região de Uvaranas após a emenda nº 10.260/2010, tendo ocorrido em todos os anos seguintes até 2016. Os primeiros edifícios autorizados após as emendas legais situam-se na área alterada pela lei 10.260/2010, que incluiu nos parâmetros de zoneamento comercial trechos da Avenida General Carlos Cavalcanti, Av. Dom Geraldo Pellanda, Rua Lauro Cunha Fortes, Antônio Branco e Henrique Dias. Nesta área foram aprovados os empreendimentos: a) Edifício parque residencial Casabela (alvará nº 380-A/2012), conta com 8 (oito) pavimentos. Financiado pelo programa MCMV, está situado na Av. Dom Geraldo Pellanda; b) Edifício Orabele (alvará nº 950-A/2013), conta com 4 (quatro) pavimentos e está localizado na Av. General Carlos

---

<sup>67</sup> O condomínio residencial Carvalho I e II está situado rua Tenente Agripino Firmo de Souza Câmara, esquina com a rua Presidente Castelo Branco, na periferia do bairro.

Cavalcanti; c) Residencial Holylife (alvará nº 345-A/2013), com 11 pavimentos na Av. Dom Geraldo Pellanda; d) Edifício Oasis Palace (alvará nº 1352-A/2014), com 25 (vinte e cinco) pavimentos, localizado na Av. General Carlos Cavalcanti esquina com a Rua Felipe Camarão.

Destes primeiros empreendimentos já se observa que o enquadramento da área como zona comercial permitiu o incremento da verticalização, principalmente quanto ao número de pavimentos. Isto porque, anteriormente a área estava enquadrada na zona eixo especial de Ponta Grossa (ZEPG), cujas taxas de verticalização e ocupação do terreno eram inferiores à zona comercial, sendo permitido verticalizar até o limite de 12 (doze) pavimentos, bem como ocupar até 60% do terreno para a base e 40% para a torre, enquanto que na ZCOM a verticalização está limitada a 15 (quinze) pavimentos e as taxas de ocupação compreendem os limites de 100% para a base e 60% para a torre.

O que chama a atenção nesta alteração específica é que no momento de análise dos projetos de lei na Câmara de Vereadores constatou-se que o PL nº 108/2010, o qual resultou na lei nº 10.260/2010, decorreu de iniciativa do poder executivo municipal, diferente da maioria dos demais projetos de lei, como já apontado inicialmente nesta análise. Todavia, agora seguindo a mesma lógica dos demais, o PL não foi subsidiado por estudos técnicos, tampouco foi analisado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento ou pelos conselhos municipais acerca da pertinência da alteração. A justificativa legal do departamento de urbanismo, embora ainda frágil pela ausência de estudos técnicos de viabilidade, revelou a intencionalidade que se demonstrou no espaço urbano, isto é, permitir um melhor aproveitamento da ocupação dos terrenos, que na ótica do município estavam subutilizados enquanto ZEPG, para possibilitar o “desenvolvimento de obras na região”.

Com essa lógica, um dos empreendimentos autorizados que merece destaque porque destoa dos demais é o edifício Oasis Palace, projetado pela construtora JMC, está localizado na Av. General Carlos Cavalcanti esquina com a rua Felipe Camarão, dentro do perímetro alterado. Autorizado no ano de 2014 com o alvará nº 1352-A o edifício faz parte de uma nova dinâmica do processo de verticalização da cidade de Ponta Grossa-PR com a profusão de grandes edifícios, acima de 15 (quinze) pavimentos, para além da área central da cidade. Isto se deve em razão da lei nº 10.731/2011 que também promoveu alterações na lei nº 6.329/99 ao alterar os índices urbanísticos da zona comercial de modo a permitir a verticalização sem limite de pavimentos quando o imóvel a ser edificado possuir mais de 1000m<sup>2</sup> e estiver localizado em ZCOM.

Por ora, interessa destacar que a autorização para construção do edifício Oasis conjugou duas emendas legais à lei nº 6.329/99, a que alterou para ZCOM especificamente a

área onde se situa o empreendimento e a responsável por alterar os índices urbanísticos da ZCOM. Essa dinâmica da lei nº 10.731/2011 e os seus impactos na verticalização recente da cidade serão analisados de forma separada adiante.

A alteração promovida pela emenda nº 11.067/2012,<sup>68</sup> que incluiu toda uma área em ZCOM, foi a que resultou em maior verticalização residencial no bairro, com os edifícios variando entre 03 (três) e 13 (treze) pavimentos. Assim como os anteriores, estes empreendimentos estão localizados em vias de acesso rápido ao centro, ou próximo delas, tendo boa infraestrutura e facilitado acesso central.

Outro destaque com relação à verticalização decorrente das alterações legais no bairro de Uvaranas foi o condomínio residencial Vittace Uvaranas, localizado na Avenida Valério Ronchi. Decorrente da emenda nº 11.081/2012, foi projetado pelo Grupo Prestes Construtora e Incorporadora, que possui diversos outros empreendimentos em obras na cidade.<sup>69</sup> Trata-se de um condomínio vertical, com 26 (vinte e seis) edifícios de quatro pavimentos, cada um com quatro apartamentos por andar (totalizando 416 unidades habitacionais), destinados ao segmento de público do programa federal Minha Casa Minha Vida. O empreendimento segue um padrão diferente dos demais conjuntos habitacionais, pois se coloca como um “condomínio-club” ao oferecer uma ampla área de lazer, com espaços para pequenos comércios no interior do condomínio, além de quadras para prática de esportes diversos.<sup>70</sup>

Questão importante a ser aventada com relação ao porte do empreendimento é o fato de que a legislação responsável por promover a alteração legal (lei nº 11.081/2012), de autoria do poder legislativo, não foi subsidiada pelos estudos de viabilidade e infraestrutura da área afetada para averiguar se a área suporta esse grau de adensamento. Ademais, na justificativa do projeto de lei há apenas a solicitação para inclusão da via pública – Avenida Valério Ronchi – nos padrões de zoneamento da ZR4 (anteriormente enquadrava-se como ZR2), para

---

<sup>68</sup> Art. 10, § 7º - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Avenida Dom Geraldo Pellanda, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Catão Monclaro e a Rua Oliveira Lima; Rua Oliveira Lima, trecho compreendido entre a Avenida Dom Geraldo Pellanda e a Rua Afonso Celso; Rua Afonso Celso, trecho compreendido entre a Rua Oliveira Lima e Rua Coronel Catão Monclaro; Rua Coronel Catão Monclaro, trecho compreendido entre a Rua Afonso Celso e Avenida Dom Geraldo Pellanda. (Redação acrescida pela Lei nº 11067/2012) (PONTA GROSSA, 2012g).

<sup>69</sup> O condomínio Vittace Uvaranas é o único empreendimento do Grupo Prestes Construtora e Incorporadora que já está pronto na cidade de Ponta Grossa. Entretanto, o grupo possui diversos outros empreendimentos já aprovados pelo município, que estão em obras ou, ainda, na fase de comercialização dos imóveis na planta, sendo eles: Vittace Oficinas (em obras), Condomínio Inova (em obras), Vista Santa Paula (lançamento), Vittace Jardim Carvalho (em obras), Vittace UP (em obras) e Vista Uvaranas (na planta). Informações obtidas no endereço eletrônico do Grupo Prestes. Disponível em: <https://www.prestes.com/cidade/ponta-grossa/>. Acesso em 18 jan 2020.

<sup>70</sup> Informações obtidas no endereço eletrônico do Grupo Prestes. Disponível em: <https://www.prestes.com/imoveis/vittace-uvaranas/>. Acesso em 18 jan 2020.

melhor uso do coeficiente de aproveitamento dos terrenos na área, no entanto, sem outro respaldo jurídico ou técnico para tanto.

Insta salientar que à época da aprovação do empreendimento Vittace Uvaranas o município de Ponta Grossa-PR ainda não tinha editado a lei que regulamenta o estudo de impacto de vizinhança (EIV), que é justamente o instrumento urbanístico responsável por avaliar os impactos de determinados empreendimentos no espaço urbano, o que só veio a ser feito em 2016 por meio da lei 12.447/2016. Contudo, isto não isentava o Município de realizar a análise dos possíveis impactos de infraestrutura urbana, ambientais, de vizinhança, no tráfego e orçamentários pelas suas secretarias e departamentos de planejamento urbano quando da concessão do alvará de construção.

Por último, quanto aos destaques da verticalização após as alterações legais, chama a atenção o único alvará expedido para a região alterada pela lei 12.675/2016, já que se tratou de uma alteração pontual da Rua Tomazina. Neste caso o PL nº 347/2016 que deu origem à lei foi de iniciativa do poder executivo, que passou a adotar essa dinâmica após a mencionada intervenção do Ministério Público da comarca de Ponta Grossa. A justificativa para tanto foi a de adequação e atualização do uso do solo da região, que estava enquadrado como ZR 2, 3 e 4, mas, segundo o município, já comportava o zoneamento comercial em suas imediações e, assim, para promover o desenvolvimento da região seria melhor a readequação da Rua Tomazina a fim de incluí-la em ZCOM.

Assim feito, aprovada a alteração o que se constatou é que até o ano de 2018 somente foi expedido um único alvará para a construção de um edifício residencial com 16 (dezesseis) pavimentos, não tendo sido expedidos outros alvarás comerciais para a região, o que coloca em questionamento a intencionalidade da alteração legal realizada.

Os demais empreendimentos verticais que foram constatados, embora não aparentem ser de grande impacto como os acima mencionados, por não ultrapassarem o limite de 15 pavimentos ou possuírem diversas torres, tratam-se de empreendimentos estimulados pela alteração de zoneamento, uma vez que se alterando os índices urbanísticos da área permite-se verticalizar acima de 6 (seis) pavimentos, como foi o caso dos alvarás concedidos após as alterações legais nº 10.770/2011 e 11.444/2013.

Após essas aproximações é possível delinear um panorama geral do resultado das alterações legais no espaço urbano residencial do bairro de Uvaranas, verificando-se a predominância de habitações unifamiliares. No entanto, há que se destacar as alterações legais que estimularam a implantação de condomínios para habitação popular, com destaque para o

Condomínio Vittace Uvaranas, empreendimento de grande porte que contribui para o adensamento da região e está localizado na porção mais periférica do bairro.

Com relação ao adensamento da região é importante destacar os dados dos dois últimos censos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos anos de 2000 e 2010, onde se revela o incremento populacional do bairro de Uvaranas, confirmando a tendência de que, além de ser o bairro mais populoso da cidade, continua em expansão e crescimento diversificados. Dessa forma, em 2000 a população do bairro de Uvaranas conforme o Censo (IBGE, 2000) era de 41.867 (quarenta e um mil oitocentos e sessenta e sete) pessoas. Em 2010 (IBGE, 2010) manteve-se como o bairro mais populoso, abrigando 44.450 (quarenta e quatro mil quatrocentas e cinquenta) pessoas.

Não obstante não se possa atribuir esse incremento populacional exclusivamente às alterações legais, fato é que como se visualizou acima, nas áreas alteradas foram implantados condomínios horizontais e verticais de médio e grande porte, além da manutenção da prática de edificação de habitações unifamiliares, o que move a dinâmica do bairro que se consolida como atrativo às demandas habitacionais decorrentes do setor terciário e dos serviços educacionais.

Por fim, com relação às mudanças promovidas no espaço urbano do bairro de Uvaranas, decorrentes das emendas legais que implicaram em novos índices de uso e ocupação do solo urbano, pode-se afirmar que a dinâmica desenvolvida no bairro que o consolidou como um forte polo de comércio e serviços e resultou numa demanda habitacional diversificada se mantém. Isto significa que a forma de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais após as alterações legais, em geral, não se afastou das características do bairro, porquanto se visualiza ainda a ocupação residencial unifamiliar espraiada na região e a instalação de condomínios populares para atender a demanda populacional trabalhadora e estudante. O diferencial, no entanto, reside no indicativo de adesão às novas tendências de verticalização da cidade, com a construção de grandes edifícios destinados às classes média e alta, possibilitados por meio da dinâmica legislativa, como é o caso neste bairro do edifício Oasis Palace.

Delineado o quadro de alterações legais e seus resultados no espaço urbano do bairro de Uvaranas, a análise prossegue para o bairro de Oficinas, que também passou por relevantes transformações nas últimas décadas, para que ao final possa ser demonstrado o panorama específico da cidade de Ponta Grossa-PR.

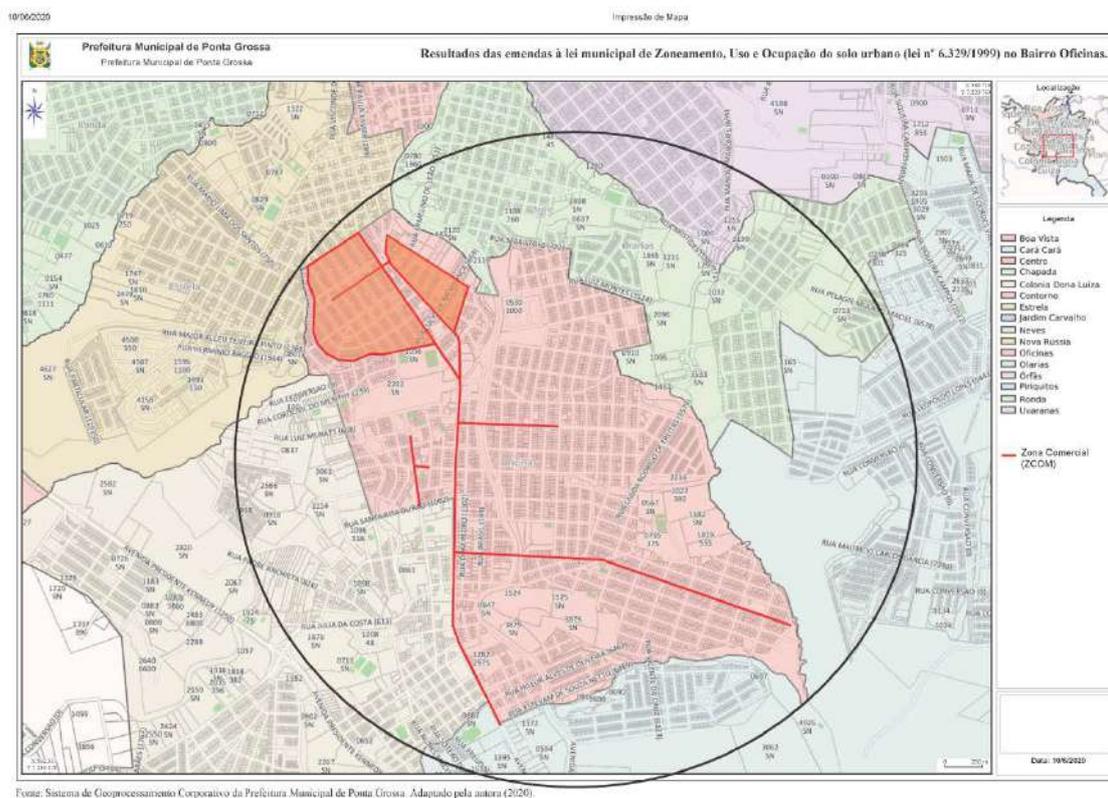
### 3.3.3 O Bairro De Oficinas: A Verticalização Da Cidade Em Pauta

O bairro de Oficinas também se caracteriza por ser um bairro antigo de Ponta Grossa-PR, tendo papel fundamental na dinâmica de crescimento e expansão da cidade, pois foi o primeiro eixo estruturante do crescimento urbano, localizado ao sul e estimulado pela instalação do pátio de oficinas para trens, o que incentivou, também, a ocupação residencial dos ferroviários (GOMES, 2009). Junto com o bairro de Uvaranas, a via principal do bairro de Oficinas, a Avenida Visconde de Mauá, exerceu importante função na expansão e incremento das atividades ligadas ao comércio e serviço e, assim, contribuiu para a descentralização dessas atividades e, conseqüentemente, no crescimento e consolidação do bairro de Oficinas.

Acerca da valorização imobiliária do bairro, Oliveira (2012) aponta que consiste majoritariamente em um bairro ocupado pela classe média, mas, o processo de valorização e desenvolvimento do mercado habitacional voltado para a classe média ascendente decorreu da proximidade do bairro com bairros mais valorizados (estrela e centro), o que num primeiro momento atraiu a população, contudo, fez elevar o valor da terra no entorno, favorecendo o estabelecimento mais maciço de uma classe média ascendente no bairro. Isto impactou diretamente no custo do m<sup>2</sup> da região, que saltou de R\$ 1.540,59 (Oliveira, 2012) em 2001, para R\$ 3.676,00, em 2019, conforme levantamento do setor imobiliário (AGENTE IMOVEL, 2020).

Nesse contexto de valorização do bairro Oficinas parte-se para a análise dos resultados das alterações legais no espaço urbano, as quais ficaram concentradas entre os anos de 2007 a 2011, mas foram responsáveis por significativas mudanças no espaço urbano, especialmente após o ano de 2011. O mapa a seguir demonstra a localização das alterações realizadas:

Figura 22 – Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro de Oficinas.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

geoweb.pontagrossa.pr.gov.br/maior.php

1/1

Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020)

Assim como já verificado no caso do bairro de Uvaranas, as alterações se mostram diversificadas, ora abrangendo trechos de ruas pontuais, ora englobando áreas inteiras. Mas, neste caso se tratam todas de alterações que incluíram novas áreas em zoneamento comercial (ZCOM), o que impactou significativamente o espaço alterado no que se refere à verticalização, especialmente após a edição da lei nº 10.780/201. Após esta alteração foram autorizados 6 (seis) novos empreendimentos residenciais verticais, dos quais 3 (três) reproduzem a mesma dinâmica legislativa de conjugar a alteração legal de zoneamento com a alteração dos índices urbanísticos para a área de ZCOM em caso de terrenos com mais de 1000m<sup>2</sup> e, assim, possibilitar a verticalização acima de 15 pavimentos.

Estas primeiras informações servem para subsidiar a análise sobre o que tais alterações causaram no espaço e, para tanto, serão confrontadas as alterações legais com os alvarás de construção para fins residenciais expedidos pelo município, apontando-se os possíveis resultados no espaço urbano, os quais estão sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 12 – Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Oficinas.

Lei nº	Iniciativa legal	Alteração promovida		Alvarás expedidos		
		ZR	ZCOM	HUF	HCH	HCV
8871/2007	Legislativo		X	15	1	-
8784/2007	Legislativo		X	11	-	2
9761/2008	Legislativo		X	1	-	-
9836/2008	Legislativo		X	-	-	1
9893/2009	Legislativo		X	1	-	-
10.780/2011	Legislativo		X	-	-	6
11.376/2013	Legislativo		X	-	-	-
11.477/2013	Legislativo		X	6	-	3

Fonte: dados coletados nas emendas à lei nº 6.329/1999, organizados pela autora (2020).

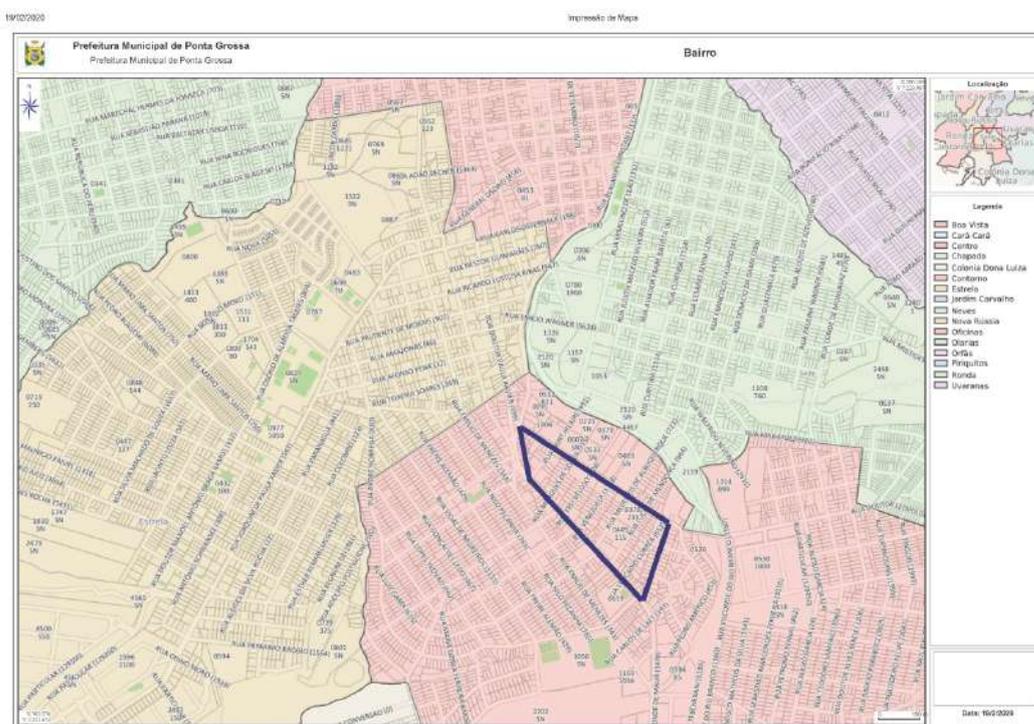
Conforme mencionado, as alterações no bairro de Oficinas foram todas no sentido de criar novas áreas comerciais e, da análise dos projetos de lei, se verificou que a justificativa genérica foi a de promover o desenvolvimento comercial da região. Contudo, das primeiras alterações promovidas pelas leis dos anos de 2007 a 2009 não se vislumbra uma mudança de dinâmica de desenvolvimento do bairro, tendo predominado a expedição de alvarás para habitações unifamiliares, na sua maioria térreas, e a verticalização se manteve dentro dos limites estabelecidos para a zona, com a autorização de construção de dois edifícios – Residencial Visconde e Residencial Mauá – com 9 (nove) pavimentos cada.

Os indicativos da mudança na dinâmica imobiliária no bairro Oficinas aparecem após a edição da lei nº 10.780/2011, que foi a responsável por incluir em zona comercial a seguinte área:

Art. 10, § 4º - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Avenida Visconde de Mauá, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha e Capitão Goes de Andrade; Rua Capitão Goes de Andrade, trecho compreendido entre a Avenida Visconde de Mauá e a Rua Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha; Rua Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha, trecho compreendido entre a Rua Capitão Goes de Andrade e Avenida Visconde de Mauá. (Redação acrescida pela Lei nº 10780/2011). (PONTA GROSSA, 2011k)

Esta área do bairro de Oficinas se caracteriza por já possuir boa infraestrutura e vias de acesso rápido ao centro. Também é a área onde se situa o fórum da comarca, bem como algumas escolas particulares destinadas às classes de maior renda. Para melhor visualização a área está destacada na imagem abaixo:

Figura 23 – Área do bairro Oficinas que foi incluída em ZCOM pela emenda legal nº 10.780/2011.



gencmh.pontagrossa.pr.gov.br/maj/ASP.pl?o

1/1

Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Pontá Grossa. Adaptado pela autora (2020)

Ocorre que justamente em virtude dos índices mais flexíveis da ZCOM para o uso e ocupação do solo, após o ano de 2011 se percebe uma significativa mudança socioespacial no que diz respeito à verticalização desta área, porque, além de terem sido expedidos 6 (seis) alvarás de construção após a alteração promovida pela lei 10.780/2011, 3 (três) dos edifícios extrapolam o limite padrão de verticalização da ZCOM de 15 pavimentos, encaixando-se na exceção legal permitida pela lei nº 10.731/2011.

Insta destacar que anteriormente esta área estava enquadrada como Corredor Comercial (CC), cujos índices urbanísticos são semelhantes aos da ZR4, inclusive quanto à limitação de verticalização em 6 (seis) pavimentos. Então, o que se visualiza neste caso é que houve a alteração da área considerada CC para incluí-la em ZCOM visando a possibilidade de maior verticalização e, especificamente quanto aos três empreendimentos mencionados, visando a verticalização livre, sem limite de pavimentos, já que os imóveis que foram edificados contam com mais de 1000m<sup>2</sup>, apoiando-se na permissão legal do §6 do art. 28 da lei 6.329/99 (incluído pela lei 10.731/2011).

O primeiro edifício após a alteração legal pela lei 10.780/2011 foi aprovado no mesmo ano, logo após a emenda.<sup>71</sup> Trata-se do empreendimento de alto padrão “Torres Cezanne”, projetado pela Construtora JMC. Autorizado em 2011 (alvará nº 1762-A), está localizado na rua Leopoldo Guimarães da Cunha, esquina com as ruas Frei Veloso e Marques de Souza. É composto de duas torres com 15 pavimentos cada, atingido o limite máximo de verticalização permitido para a ZCOM nos casos em que o terreno edificado não ultrapassa os 1000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados).

Decorrente da mesma alteração, em 2012 foi autorizada a construção do empreendimento Condomínio Parque Pontal dos Pinheiros, de responsabilidade da construtora MRV. Está localizado na rua Leopoldo Guimarães da Cunha, esquina com a Capitão Góes de Moraes e conta com três edifícios de 4 (quatro) pavimentos cada.

No ano de 2013 também foram autorizados dois edifícios para a área em questão. O primeiro é o empreendimento Côte D’Azur Residentiél. Trata-se de empreendimento de alto padrão da construtora LCS. Possuindo como público alvo a classe A<sup>72</sup>, está localizado na Rua Leopoldo Guimarães da Cunha, esquina com a rua Frei Veloso e conta com 32 (trinta e dois) pavimentos. A autorização desta edificação se destaca pela confluência das alterações legais de zoneamento e índice urbanístico. Isto porque a lei de zoneamento nº 6.329/99 sofreu alteração pela lei nº 10.731/2011, que permite a edificação sem limite de pavimentos para os casos em que o terreno edificado tenha mais de 1000m<sup>2</sup> e esteja localizado em zona comercial (§6º, artigo 28, Lei 6.329/99). E, também, pela lei nº 10.780/2011, que inseriu a área de construção do empreendimento Côte D’Azur em zona comercial. Por isso, afirma-se que o empreendimento foi beneficiado pela confluência destas alterações, porque somente assim a construção pôde ultrapassar o limite de 15 (quinze) pavimentos normalmente previsto para a zona comercial. Este não foi um caso isolado na cidade, razão pela qual os impactos da lei nº 10.731/2011 serão analisados separadamente na sequência.

---

<sup>71</sup> Tal afirmação decorre do fato de a lei nº 10.780/2011 ter sido publicada em 22/11/2011 e o alvará de construção do edifício Torres Cezanne ter sido emitido em 22/12/2011, conforme constam nos demonstrativos do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal que foram disponibilizados para esta pesquisa.

<sup>72</sup> O público-alvo foi caracterizado conforme a classificação de classes sociais pelo critério por faixas de salário-mínimo do IBGE:

- Classe A: acima de 20 SM
- Classe B: de 10 a 20 SM
- Classe C: de 4 a 10 SM
- Classe D: de 2 a 4 SM
- Classe E: até 2 SM

Após, no mesmo ano, foi autorizada a construção do edifício “Grande Maison” da incorporadora RF Barbur Empreendimentos Imobiliários. Localizado na Rua Venezuela, possui 15 (quinze) pavimentos e 54 (cinquenta e quatro) unidades habitacionais.

Adotando a mesma dinâmica do empreendimento Côte D’Azur, em 2014 foi autorizada a edificação do empreendimento Platinum Design Residence, de responsabilidade da Construtora JMC. Também caracterizado como um empreendimento de alto padrão destinado às classes A e B, está localizado na Rua Venezuela esquina com a Leopoldo Guimarães da Cunha e possui 28 (vinte e oito) pavimentos.

Contudo, o grande destaque desta fase recente da verticalização da cidade de Ponta Grossa é a construção do Edifício “Vogue Square Garden”. Também beneficiado pela confluência das legislações de alteração de zoneamento e índices urbanísticos, foi autorizado no ano de 2018, sendo um empreendimento de alto padrão da construtora LCS, destinado à classe A. Está localizado na Rua Medeiros de Albuquerque e é o grande destaque justamente porque está dentre os maiores edifícios do país, contando com 50 (cinquenta) pavimentos e 170 (cento e setenta) metros de altura.

Sobre o empreendimento Vogue Square Garden há uma peculiaridade que demonstra a importância de seguir as diretrizes delineadas no Estatuto da Cidade, principalmente quanto à consideração da participação popular no planejamento urbano e a realização de estudos de impacto. Para esclarecer, retoma-se o ano de 2017 quando o empreendimento foi oficialmente lançado pela construtora incorporadora LCS. À época o empreendimento foi anunciado como o protagonista de uma nova fase do desenvolvimento da cidade de Ponta Grossa-PR, pois colocaria a cidade em posição de destaque por possuir um dos prédios mais altos do país, funcionando como um verdadeiro radar para novos investidores.

O ânimo com o novo empreendimento foi reverberado pelo representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná, Sr. Helmiro Bobeck, que em entrevista ao Jornal da Manhã, publicada em 13/05/2017, afirmou que o empreendimento Vogue Square Garden consolidava o segundo ciclo de verticalização do município de Ponta Grossa-PR, informando que “o primeiro ciclo foi vivido há cerca de meio século (por volta da década de 1970-1980), com a construção dos edifícios Vila Velha e Princesa.” (ROGALA, 2017) E o segundo ciclo seria mais recente, com início por volta do ano de 2010, decorrente da evolução dos projetos arquitetônicos e do próprio desenvolvimento econômico da cidade.

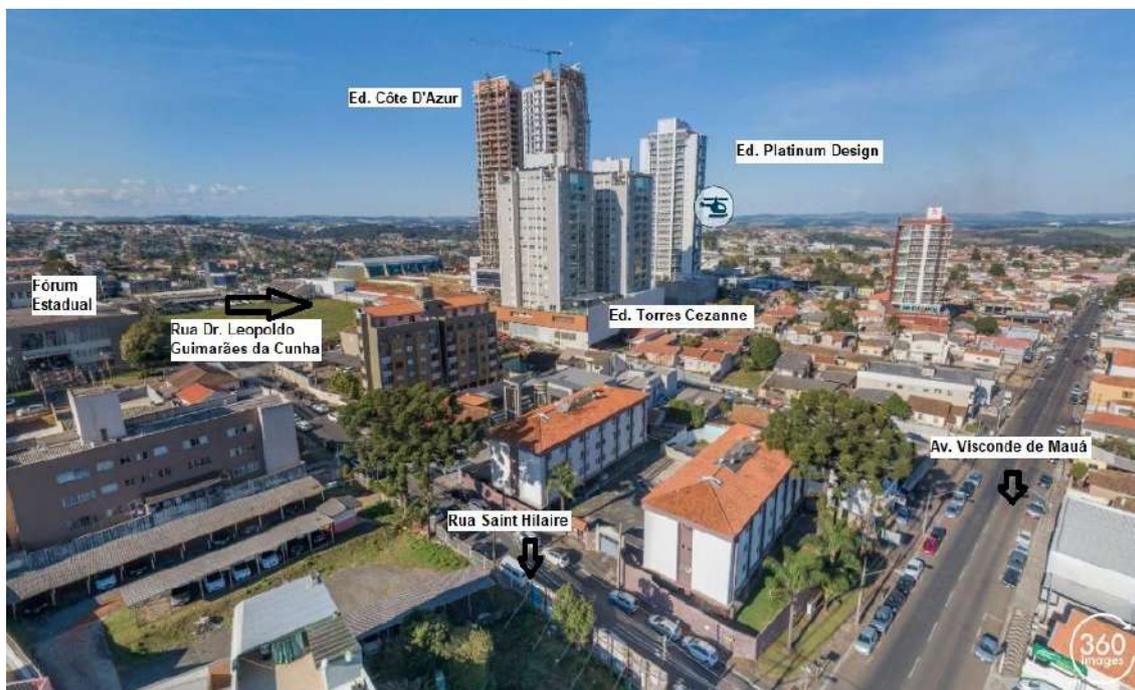
Ocorre que inicialmente o empreendimento havia sido projetado para ser construído em um imóvel localizado na Rua Silva Jardim, bairro Oficinas, confrontando com uma escola particular, além de imóveis residenciais. Entretanto, embora tenha sido apresentado o estudo

de impacto de vizinhança, houve forte resistência da comunidade local frente a ausência de consulta à vizinhança afetada, bem como a fragilidade dos estudos com relação aos impactos ambientais, no tráfego e na infraestrutura urbana do local, considerando se tratar de um edifício com altura excepcional de 50 pavimentos e 170 metros.

Em 28 de novembro de 2017 foi realizada uma audiência pública para apresentação e discussão do EIV do empreendimento, contudo, diante da resistência da comunidade afetada, principalmente quanto aos impactos de vizinhança (tráfego, adensamento, tempo de realização da obra, dentre outros) e as dificuldades para minimizar os impactos ambientais, uma vez que o terreno que seria edificado continha espécimes remanescentes de mata atlântica, incluindo espécies em extinção, como a Imbuia e o Cedro Rosa que não poderiam ser cortadas, a construtora responsável resolveu alterar a instalação do empreendimento, deslocando-o para a atual localidade, Rua Medeiros de Albuquerque fundos com a Lúcio de Mendonça, em zona comercial<sup>73</sup>, cujo alvará de construção nº 712-A foi expedido em 06/08/2018.

Estes empreendimentos expressam a concretização da alteração legal no espaço urbano, que pode ser visualizada na imagem a seguir:

Figura 24 – Empreendimentos aprovados na área alterada pela emenda nº 10.780/2011, bairro Oficinas.



Fonte: Ponta Grossa do Alto. Adaptado pela Autora (2020).

<sup>73</sup> Informações disponibilizadas pela imprensa à época do cancelamento do início das obras do edifício Vogue Square Garden na Rua Silva Jardim. Disponível em: <https://d.aredo.info/ponta-grossa/170455/predio-de-50-andares-tem-obras-canceladas-pela-lcs>. Acesso em 20 jan. 2020.

Esta imagem reflete a área alterada pela lei nº 10.780/2011, com destaque para os três edifícios de grande porte localizados na Rua Leopoldo Guimarães da Cunha. Visualiza-se da imagem que o padrão de uso e ocupação do solo no entorno dos empreendimentos é bastante diverso, demonstrando a influência da legislação no desenvolvimento das atividades do mercado imobiliário para reconfiguração dos espaços, possibilitando/estimulando a inserção de novos produtos imobiliários nas áreas mais valorizadas da cidade.

A alteração promovida pela lei 10.780/11 foi a mais importante intervenção no bairro de oficinas, pois possibilitou a edificação dos empreendimentos acima que marcam o novo ciclo de verticalização da cidade, transformando o espaço local. Mas, por último e ainda com o intuito de ilustrar esta nova fase concretizada no bairro de Oficinas, tem-se a lei nº 11.477/2013 que incluiu outra área em ZCOM e cujos impactos foram verificados nos bairros de Oficinas e Estrela. A área alterada abrange o perímetro das ruas Padre Nóbrega, Emílio de Menezes e Rua Amazonas, conforme o §15, do artigo 10 da Lei nº 6.329/99 e cuja representação espacial segue na imagem adiante:

Art. 10, § 15 - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Padre Nóbrega seguindo pela Rua Emílio de Menezes até encontrar a Rua Amazonas, seguindo por esta fechando o perímetro até encontrar a Rua Padre Nóbrega. (Redação acrescida pela Lei nº 11477/2013). (PONTA GROSSA, 2013s).

Verifica-se que uma grande área foi incluída em zoneamento comercial<sup>74</sup>, abrangendo o bairro de Oficinas da Rua José do Patrocínio sentido bairro e o bairro Estrela, da rua José do Patrocínio sentido centro. Na área que corresponde a Oficinas houve a expedição de alvarás para habitações unifamiliares e três edifícios residenciais, sendo um deles o empreendimento Edifício Gran Piazza, de responsabilidade da construtora Merhy Engenharia Ltda., localizado na Rua Freire Alemão esquina com a Arthur de Azevedo e contando com 17 (dezessete) pavimentos. O alvará foi expedido no ano de 2016 e conjuga a mesma estratégia legal dos demais edifícios anteriormente citados, que combinam a alteração para zoneamento comercial de determinada área com a alteração dos índices urbanísticos em terrenos com mais de mil metros quadrados.

A descrição de todos esses empreendimentos pretendeu demarcar e demonstrar as transformações no padrão de verticalização da cidade, frisando que tais empreendimentos não

---

<sup>74</sup> O perímetro alterado pela lei nº 11.477/2013 abrange as seguintes vias públicas: Rua Padre Nóbrega, Emílio de Menezes, Amazonas, Afonso Pena, Teixeira Soares, Alberto Torres, José do Patrocínio, Artur de Azevedo, Silvio Romero (a lei nº 11.376/13 já havia alterado essa via pública para ZCOM), Euzébio de Mattos, Francisco Rosas, Ramis Galvão, Luís Gama, Nilo Peçanha, Freire Alemão, Vidal de Negreiros, Gonçalves Lêdo e Lopes Trovão. (PONTA GROSSA, 2013s).

ocorrerem neste espaço se não fosse a atuação do Estado, via Poder Legislativo, ao promover alterações de zoneamento e alterar os índices urbanísticos. A atuação do poder público é imprescindível e determinante para o crescimento, controle e desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. E isto implica a regulação por meio da legislação de forma a equalizar as relações entre os agentes envolvidos, principalmente os que compõem o mercado imobiliário.

Dessa forma, no caso em análise, as alterações promovidas no bairro de Oficinas são significativas não só pela reconfiguração que causam no bairro em si, mas para a produção do espaço urbano verticalizado de toda a cidade. As estratégias adotadas nesta área alterada revelam a atuação conjunta de Estado e mercado imobiliário para a produção de novos produtos imobiliários, o que pode se mostrar grave no contexto de um bairro altamente valorizado nas últimas duas décadas. Isso porque ao se ter legislações que alteram os diferentes zoneamentos da cidade aprovadas sem quaisquer justificativas legais, sem estudos técnicos de viabilidade e necessidade de alteração, bem como sem a devida participação popular, há indicativo de uma atuação estatal descompromissada com as diretrizes de um planejamento urbano que busque ordenar os espaços de forma a buscar uma cidade socialmente mais justa, combatendo a segregação socioespacial e a valorização seletiva dos espaços e, assim, cumprir com as funções sociais da cidade.

### 3.3.4 O Bairro Estrela: A Ocupação Residencial Vertical Do Médio Ao Alto Padrão

As intervenções legais que promoveram mudanças no bairro Estrela, assim como em Oficinas, são em sua maioria para criação de novas zonas comerciais no interior do bairro. Isto reflete no padrão de uso e ocupação do solo para fins residenciais na medida em que nas zonas comerciais os índices urbanísticos para edificações são mais flexíveis, tanto quanto ao tipo de habitação (horizontal ou vertical), quanto às densidades dos usos.

Para entender a mudança que tais empreendimentos podem ocasionar no bairro Estrela é importante destacar o perfil do bairro, com enfoque especial para a densidade populacional, seu padrão de renda e de edificações. Assim, consoante os dados censitários de 2010, a população do bairro Estrela é de 7.548 habitantes numa área de aproximadamente 3,81km<sup>2</sup>, não se tratando de um bairro com alta densidade na cidade.

Trata-se de um bairro com vocação eminentemente residencial que vêm ganhando novos contornos ao longo dos anos, o que pode ser visto dos resultados das mudanças promovidas por meio dessas emendas legais no espaço urbano. Assim, com relação às

alterações expostas a seguir extrai-se a predominância da criação de zonas comerciais, bem como da verticalização com a aprovação de 17 (dezessete) novos edifícios, dos quais 4 (quatro) contam com mais de 15 (quinze) pavimentos e destinam-se às classes mais altas. No mencionado estudo de Oliveira (2012), a autora já havia apontado indícios de transformação do padrão construtivo do bairro pelo crescente processo de verticalização para anteder a classe alta, e não mais somente a classe média ascendente.

Essa dinâmica foi refletida no preço do metro quadrado da região, o qual, conforme levantado pela autora, no ano de 2001 possuía o custo médio do m<sup>2</sup> mais caro da cidade, girando em torno de R\$ 1.802,15. Esta tendência aventada por Oliveira (2012) se confirmou e se intensificou ao longo dos anos, conforme demonstram os levantamentos atuais feitos pelo setor imobiliário<sup>75</sup>, apontando que no ano de 2019 o preço do m<sup>2</sup> para o bairro Estrela custa R\$ 3.808,00, ficando apenas atrás da região central com custo de R\$ 3.886,00 o m<sup>2</sup> (AGENTE IMÓVEL, 2020).

Neste cenário de valorização do bairro Estrela prossegue-se para a confrontação entre as emendas legais e os alvarás expedidos para fins residenciais a fim de perceber o impacto da legislação na dinâmica de produção do espaço urbano no bairro Estrela.

Tabela 13 – Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro Estrela.

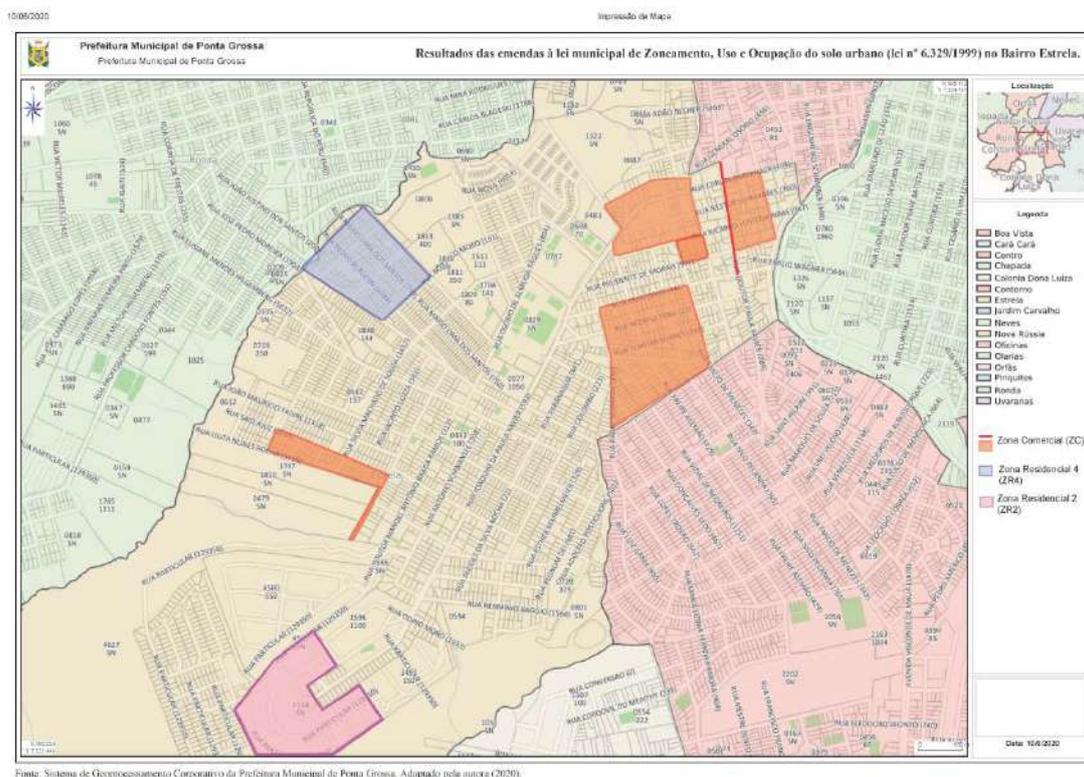
Lei nº	Iniciativa legal	Alteração promovida		Alvarás expedidos		
		ZR	ZCOM	HUF	HCH	HCV
9409/2008	Legislativo	X – ZR2			1	
10.311/2010	Legislativo	X – ZR4		9	7	2
10.412/2010	Legislativo		X	-	-	1
11.006/2012	Legislativo		X	-	-	1
11.020/2012	Legislativo		X	-	-	-
11.071/2012	Legislativo		X	1	-	4
11.477/2013	Legislativo		X	6	-	9
13.005/2017	Executivo		X	-	-	-
13.302/2018	Executivo		X	-	-	-

Fonte: dados coletados nas emendas à lei nº 6.329/1999, organizados pela autora (2020).

Estas alterações se expressaram no espaço urbano da seguinte maneira:

<sup>75</sup> Análise dos preços imobiliários feita pelo portal Agente Imóvel. Disponível em <https://www.agenteimovel.com.br/imoveis/a-venda/pr/ponta-grossa/#statistics>. Acesso em 15 nov. 2019.

Figura 25 – Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro Estrela.



grovab.portgiss@ar.gov.br/mapa37.php

111

Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

As duas primeiras intervenções legais no sentido de alterar o zoneamento do bairro Estrela após a Lei nº 6.329/99 foram nos anos de 2008 e 2010. Nestas houve inclusão de novas áreas em zona residencial 2 (ZR2 – destaques em azul) e zona residencial 4 (ZR4 – destaques em rosa), reforçando a característica e a vocação residencial do bairro. Da análise dos alvarás expedidos, se observa a predominância de condomínios residenciais pequenos de sobrados e dois edifícios de 4 (quatro) e 5 (cinco) andares. Assim como se vislumbrou no bairro de Uvaranas, estas edificações destinadas à habitação popular estão todos localizados na porção mais periférica do bairro, mais distante, portanto, das áreas mais valorizadas que possuem acessos facilitados ao centro da cidade.

Situação diferente se observa com relação aos resultados decorrentes das alterações que criaram novas zonas comerciais (ZCOM – destaques em laranja). Nestas, no geral, se constatou a expedição de alvarás residenciais para edifícios, destacando-se as áreas alteradas pelas leis nº 11.006/2012, 11.071/2012 e 11.477/2013, sobre as quais foram autorizados 14 (quatorze) edifícios.

A alteração promovida pela lei nº 11.006/2012<sup>76</sup> incluiu pontualmente um trecho da rua Doutor Paula Xavier em zona comercial. Para este trecho da via pública verificou-se que foi expedido um único alvará para construção com fins residenciais após a alteração de zoneamento, o alvará nº 1080-A que autorizou a construção do Edifício Palazzo Masini, de responsabilidade da construtora ECB Engenharia Civil Ltda. Trata-se também de um edifício residencial de alto padrão com 27 (vinte e sete) pavimentos de altura, cuja edificação só se encontra nos termos da lei porque conjuga a mesma estratégia dos grandes edifícios indicada anteriormente, ou seja, a junção das alterações legais de zoneamento com a mudança dos índices urbanísticos em ZCOM nos casos em que o imóvel possua mais de 1000m<sup>2</sup>.

A lei nº 11.071/2012<sup>77</sup> foi a responsável por incluir toda uma área em zona comercial. Nesta foram expedidos 4 (quatro) alvarás para edifícios residenciais e um para habitação unifamiliar. Dentre os edifícios aprovados destaca-se o empreendimento de responsabilidade da Construtora Ilha Bela Ltda., localizado na Rua Salomão Tuma, esquina com a rua João Maurício Faivre, contando com 35 (trinta e cinco) pavimentos de altura, também possibilitado pela confluência de alterações legais (zoneamento e índices urbanísticos).

Os demais edifícios aprovados para a área não ultrapassam o limite de 15 (quinze) pavimentos, contando com 08 (oito) e 03 (três) pavimentos. No entanto, no caso em tela, estes empreendimentos somente foram possíveis em razão da alteração para o zoneamento comercial, tendo em vista que a área anteriormente caracterizava-se como ZR1 e ZR2, onde é permitida a verticalização somente até dois pavimentos. Assim, de qualquer modo, verifica-se que a alteração para a ZCOM foi determinante para o estímulo da verticalização na área em questão.

Decorrente da alteração da lei nº 11.477/2013, no ano de 2014 houve a expedição de 09 (nove) alvarás para edifícios residenciais e 06 (seis) habitações unifamiliares. Dentre os edifícios se destaca já no ano de 2014 a expedição de alvará para a construção do edifício residencial Valência (alvará nº 1045-A), localizado na Rua Emílio de Menezes, esquina com a Rua Engenheiro Teixeira Soares – dentro do perímetro alterado – de responsabilidade da construtora Merhy Engenharia Ltda. Trata-se de empreendimento de alto padrão com 21 (vinte e um) pavimentos.

---

<sup>76</sup> Art. 10, §1º, c.g) Rua Doutor Paula Xavier, trecho compreendido entre as Ruas Amazonas e Estanislau Anastácio Piekarski, no Centro. (Redação acrescida pela Lei nº 11006/2012) (PONTA GROSSA, 2012a).

<sup>77</sup> Art. 10, § 5º - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Doutor Waldemar Steudel, trecho compreendido entre o início da Rua Doutor Waldemar Steudel até a Rua Said Ajuz; Rua Said Ajuz, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Waldemar Steudel e Rua Salomão Tuma; Rua Salomão Tuma, trecho compreendido entre o início da Rua Salomão Tuma até a Rua Said Ajuz. (Redação acrescida pela Lei nº 11071/2012). (PONTA GROSSA, 2012h)

Também da mesma construtora e no ano de 2014 expediu-se alvará para construção do edifício Milano, localizado na rua Emílio de Menezes, com 08 (oito) pavimentos. As empresas Costa Esmeralda Incorporações e Empreendimentos Imobiliários Ltda e José Slompo de Lara e Cia Ltda também foram responsáveis pela construção de dois edifícios de 8 e 6 andares, respectivamente, na mesma área.

Em 2015, pela construtora José Slompo de Lara e Cia Ltda. foi autorizado o edifício Real de Turim, na rua Nilo Peçanha, com 08 (oito) pavimentos e o Edifício Santa Tereza, da construtora Merhy Engenharia Ltda., na rua Freira Alemão, com 09 (nove) pavimentos. A construtora Merhy é a responsável por diversos empreendimentos no bairro Estrela, tendo aprovado no ano de 2018 a construção do Edifício San Francisco, de 10 (dez) pavimentos, localizado na rua Engenheiro Teixeira Soares, esquina com a rua Freire Alemão . No mesmo ano foi autorizada, também, a construção do edifício Le Raffine, na rua Gonçalves Lêdo, com 07 (sete) pavimentos.

Por último, o destaque da verticalização desta área alterada no bairro Estrela é a aprovação do edifício “Life Residence”, composto por uma torre, com 33 pavimentos e destinado às classes A e B. O empreendimento foi aprovado no ano de 2018 e já está em construção na Rua Amazonas, nº 349, Estrela. Considera-se o destaque da área alterada justamente porque além de também conjugar as alterações legais de zoneamento e índices urbanísticos, quando se analisam as características do empreendimento e o seu entorno<sup>78</sup> verifica-se que o padrão imobiliário do novo empreendimento destoa da realidade dos locais impactados, podendo resultar em impactos negativos principalmente quando a alteração da área foi feita sem considerar as diretrizes da política urbana.

Afirma-se isso porque a área de entorno do edifício “Life Residence” está enquadrada na zona residencial 4 (ZR4), caracterizada legalmente como uma zona predominantemente residencial que admite alta densidade, diversidade de usos (residencial e comercial compatível) e verticalização com no máximo 6 (seis) pavimentos. Embora já seja uma área valorizada da cidade, conforme demonstraram os estudos de Oliveira (2012) e as projeções do setor imobiliário (AGENTE IMÓVEL, 2020), a realidade de uso e ocupação que se constata é com a prevalência de residências térreas de médio padrão e poucos pequenos edifícios, considerando o limite de verticalização imposto pela zona do entorno.

---

<sup>78</sup> Informações obtidas no estudo de impacto de vizinhança (EIV) do empreendimento “Life Residence”. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1OfZLwGBbkbpVFeWuNyO1ERMBQstehwK9/view>. Acesso em 08 nov. 2019.

O destaque destes empreendimentos nas áreas alteradas pretendeu demonstrar e reafirmar que a tônica do planejamento urbano para desenvolvimento da cidade parece ser guiada por uma lógica voltada ao atendimento de interesses do mercado imobiliário e não é centrado nas diretrizes da política urbana de se pensar coletivamente o desenvolvimento urbano e das funções sociais da cidade ao alterar zoneamentos e dispor sobre o solo urbano de forma descompromissada com o arcabouço legal. Todas as leis que alteraram o bairro estrela decorrem de iniciativa do legislativo e não foram subsidiadas por quaisquer estudos sobre a viabilidade da alteração ou benefícios para a comunidade do entorno e desenvolvimento do bairro e da cidade. Pelo contrário, o que se constata é que embora grandes áreas tenham sido alteradas e, abstratamente permitam uma diversidade e flexibilidade de usos, concretamente o que se verificou no espaço alterado do bairro estrela foi o incremento da verticalização residencial de médio e alto padrão pontualmente e em áreas do bairro mais próximas ao centro e as vias de acesso rápido, demonstrando, assim, a proximidade entre a dinâmica legislativa com a atividade do mercado imobiliário e da construção civil e, por outro lado, o distanciamento com o que dispõe a legislação acerca do planejamento urbano e ordenação do solo da cidade.

Os bairros das Órfãs e o Jardim Carvalho, também predominantemente residenciais, não escapam desta mesma dinâmica. É o que se apresentará a seguir.

### 3.3.5 Órfãs: Indícios De Um Processo De Reconfiguração Dos Espaços Residenciais Tradicionais

O bairro das Órfãs se trata de um bairro antigo em processo de valorização. Conta com uma população de 13.107 habitantes (IBGE, 2010) e também se localiza próximo ao centro, oferecendo boa estrutura de serviços urbanos. A predominância do bairro é residencial, com enfoque para o padrão de edificação destinado à classe média-alta com a construção de condomínios horizontais fechados de alto padrão (OLIVEIRA, 2012). Justamente por serem bairros valorizados e em valorização (OLIVEIRA, 2012) se tornaram atrativos aos investidores, o que fica refletido na análise da dinâmica legislativa e os empreendimentos autorizados para as áreas alteradas.

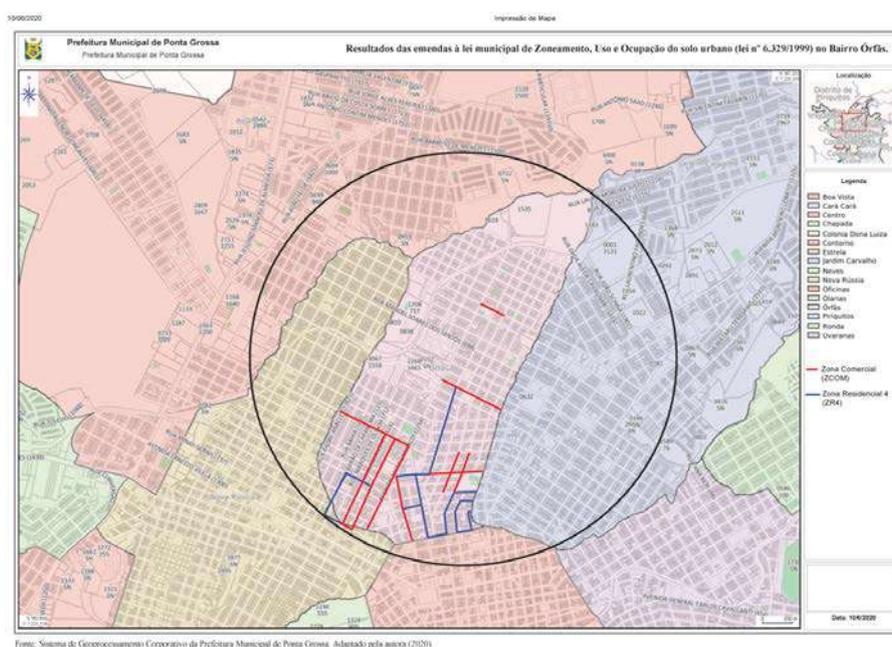
Tabela 14 – Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Órfãs.

Lei nº	Iniciativa Legal	Alteração promovida		Alvarás expedidos		
		ZR	ZCOM	HUF	HCH	HCV
6978/2002	Legislativo	X – ZR2		2	-	
8131/2005	Legislativo		X	2	-	1
9806/2008	Legislativo	X – ZR4		21	-	7
9807/2008	Legislativo	X – ZR4		1	-	-
9733/2008	Legislativo		X	-	-	-
9740/2008	Legislativo		X	-	-	1
10.026/2009	Legislativo	X – ZR4		-	-	1
10.228/2010	Legislativo		X	-	-	1
10.666/2011	Legislativo		X	-	-	1
11.338/2013	Legislativo		X	6	-	-
11.375/2013	Legislativo	X – ZR4		6	-	-
11.418/2013	Legislativo		X	-	-	1
13.140/2018	Executivo		X	-	-	1

Fonte: dados coletados nas emendas à lei nº 6.329/1999, organizados pela autora (2020).

Estas emendas concretizaram-se no espaço urbano da forma a seguir demonstrada na imagem:

Figura 26 – Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro Órfãs.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

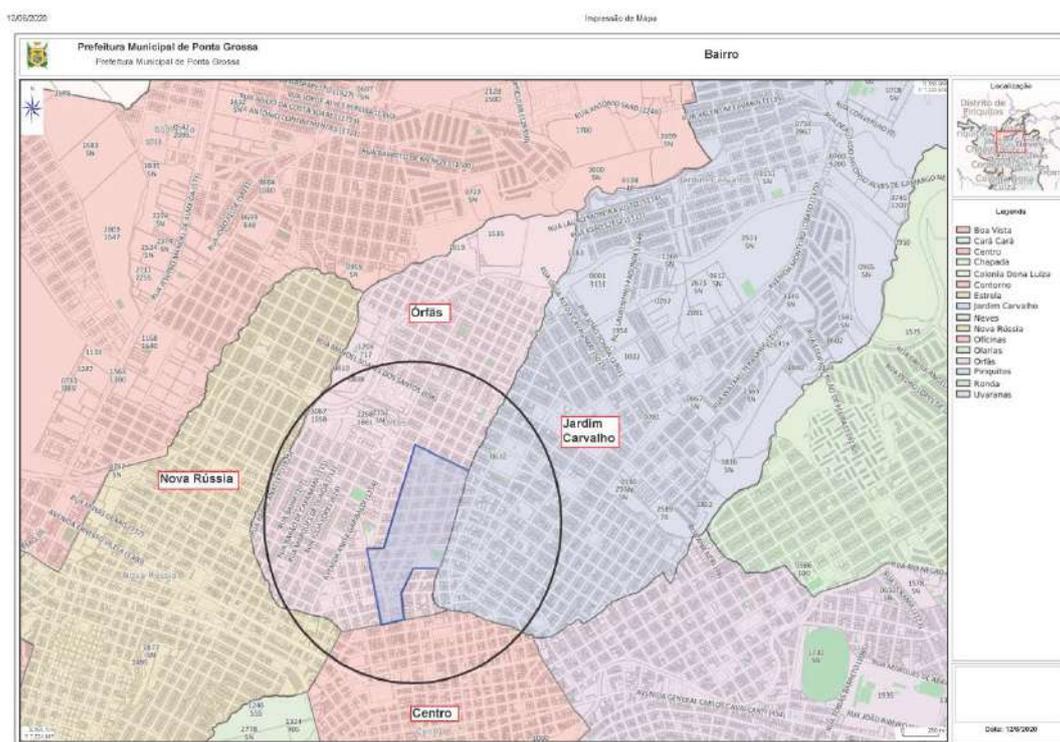
Como se visualiza, tratam-se de alterações diversas, com predominância de alterações de trechos de vias públicas distribuídas em zona comercial (ZCOM – destaques em vermelho) e zona residencial 4 (ZR4 – destaques em azul) e na região mais central do bairro, próximo ao bairro do Centro. A área periférica do bairro Órfãs não teve seus zoneamentos alterados pela legislação.

Uma das primeiras alterações e a que mais impactou na ocupação residencial dos bairros foi a promovida pela lei 9806/2008, a qual alterou uma grande área do bairro Órfãs classificada como zona residencial 2 (ZR2) para enquadrá-la nos índices da zona residencial 4 (ZR4), conforme consta:

Art. 20, § 4º - Considera-se enquadrada na Zona Residencial 4 (ZR4) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Balduino Taques, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e Saldanha da Gama; Rua Saldanha da Gama, trecho compreendido entre as Ruas Balduino Taques e Paulo de Frontin; Rua Paulo de Frontin, trecho compreendido entre as Ruas Saldanha da Gama e Rua Antonio João; Rua Antonio João, trecho compreendido entre as Ruas Paulo de Frontin e Avenida Bonifacio Vilela; Avenida Bonifacio Vilela, trecho compreendido entre as Ruas Antonio João e Rodrigues Alves; Rua Rodrigues Alves, trecho compreendido entre a Avenida Bonifacio Vilela e Rua Coronel Francisco Ribas; Rua Coronel Francisco Ribas, trecho compreendido entre as Ruas Rodrigues Alves e Xavier da Silva; Rua Xavier da Silva, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Francisco Ribas e Balduino Taques. (Redação acrescida pela Lei nº 9806/2008).  
(PONTA GROSSA, 2008)

Legalmente esta alteração possibilita o uso e ocupação mais flexíveis do solo, pois enquanto na ZR2 se permite apenas o uso residencial na forma de habitação unifamiliar ou coletiva horizontal com no máximo dois pavimentos, na ZR4, além destas, já se permite a habitação coletiva vertical com até seis pavimentos. A área alterada é uma grande porção do bairro Órfãs conectada ao bairro centro, como se visualiza da imagem abaixo:

Figura 27 – Área do bairro das Órfãs que foi incluída em ZR2 pela emenda legal nº 9806/2008.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

A mudança realizada estimulou a ocupação nessa área central do bairro, como demonstram os alvarás expedidos para a localidade após a alteração. A predominância da instalação de habitações unifamiliares reforça a vocação do bairro e o diferencial que se pode atribuir à alteração legal é justamente a instalação de 07 (sete) edifícios residenciais na área, o que não era permitido anteriormente no antigo zoneamento.<sup>79</sup>

Um dos primeiros edifícios aprovados na região foi o Edifício Champagnat, possibilitado pela alteração legal promovida pela lei 9740/2008, localizado na rua Ernani Batista Rosas esquina com a Antônio João, contanto com 4 (quatro) pavimentos, cuja edificação só foi possível em razão da alteração da via pública para zona comercial, uma vez que anteriormente o trecho enquadrava-se em ZR2, com limite de verticalização em dois pavimentos. Os demais edifícios aprovados pontualmente ocorreram na mesma dinâmica, do edifício Champagnat. Não ultrapassam o limite de verticalização da ZCOM, mas superaram os

<sup>79</sup> Dentre os edifícios autorizados se destacam os primeiros dos anos de 2009 e 2010, Edifício Nob Garden e Edifício Nob Palace, ambos com 6 pavimentos de altura e de responsabilidade da construtora M.M Milléo Construção Civil. Após, já nos anos de 2012 e 2013 foram construídos os edifícios Jacarandá (Hexágono Engenharia Civil Ltda.) e Garopaba (JTI Construções Ltda.), com 6 e 7 pavimentos respectivamente.

limites da antiga zona, demonstrando que se não fosse a alteração os empreendimentos não teriam sido aprovados para as localidades alteradas.

Contudo, após o ano de 2011, não com a mesma frequência como nas demais regiões já mencionadas, o novo ciclo de verticalização também se verificou no bairro das Órfãs a partir da alteração promovida pela emenda nº 11.418/2013<sup>80</sup>, que incluiu uma área do bairro em zona comercial. Não obstante tenha sido expedido um único alvará para a área alterada pela lei nº 11.418/2013, importa destacar que se tratou de autorização para construção do edifício Torre Bella, o qual também se caracteriza por ser um empreendimento de alto padrão, com 12 pavimentos de altura. Faz-se o destaque desta alteração porque foi o único alvará expedido desde a publicação da lei, assim como a situação constatada pós-alteração pela lei nº 10228/2010, que incluiu em zona comercial o trecho da rua Francisco Ribas, entre as ruas Rodrigues Alves e Saldanha da Gama e sobre o qual foi expedido um único alvará (nº 585-A) para construção do edifício New Garden, de 10 pavimentos, da construtora MM Paraná Construção Civil Ltda.

Por último, da recente edição da lei nº 13.140/2018 tem-se até o momento a expedição de um alvará para construção do empreendimento Alpha Garden. Destinado às classes B e C, conta com 21 pavimentos e está situado em área de ZCOM incluída pela lei 13.140/2018<sup>81</sup>. Trata-se de alteração pontual que incluiu uma ZCOM no interior de uma ZR4, assim como os empreendimentos do bairro Estrela. Essa estratégia, aliada com a permissão da lei 10.731/2011 – acerca da liberação do número de pavimentos para verticalização – possibilitou a aprovação do empreendimento em termos legais.

Todavia, a predominância de uso e ocupação do bairro Órfãs é residencial, com residências térreas de médio padrão e o que se verifica ao visualizar o entorno do empreendimento “Alpha Garden” é que conta com edificações térreas, antigas, algumas de madeira e sem padrão de verticalização, uma vez que o entorno ainda se mantém como ZR4<sup>82</sup>. Então, embora seja um empreendimento destinado à classe média, diferente dos anteriores

---

<sup>80</sup> Art. 10, § 13 - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Rio Grande do Sul, no trecho compreendido entre a Rua Rodrigues Alves até a Rua Antonio Vieira; Rua Francisco Ribas no trecho compreendido entre a Rua Rodrigues Alves até a Rua Antonio Vieira; Rua Saldanha da Gama no trecho compreendido entre a Rua Paulo Frontim até a Rua Bonifácio Vilela. (Redação acrescida pela Lei nº 11418/2013). (PONTA GROSSA, 2013o)

<sup>81</sup> Art. 10, § 18 Fica enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: área com o ponto inicial na confluência entre a Avenida Ernesto Vilela e a Avenida Anita Garibaldi, seguindo por esta até a Rua Antônio Vieira até encontrar a Rua Miguel Couto e desta até a Rua Minas Gerais no sentido da Rua Júlia Lopes, e por esta até a confluência com a Avenida Ernesto Vilela até fechar o perímetro. (Redação acrescida pela Lei nº 13.140/2018). (PONTA GROSSA, 2018a)

<sup>82</sup> Informações obtidas no Estudo de Impacto de Vizinhança do empreendimento (EIV). Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1JQN0MsINeBCqj5Gcs75ImAupchpFSuSp/view>. Acesso em 06 jul. 2019.

que miram as classes altas, ainda assim é um empreendimento capaz de influenciar a dinâmica da região alterada, valorizando o solo urbano e estimulando processos de reconfiguração do bairro na porção alterada, além do que a alteração por si já reconfigura os usos e ocupações do solo para além da finalidade residencial.

Estas alterações pontuais que permitiram a instalação de empreendimentos residenciais confirmam a vocação do bairro. Ocorre que, em virtude da proximidade com o Centro, a boa infraestrutura e a valorização imobiliária que o bairro apresenta, tal região se tornou cada vez mais atrativa à ocupação residencial das classes mais altas. O incremento populacional pode ser verificado na última década comparando-se os Censos demográficos de 2000 e 2010. No ano 2000 o bairro Órfãs possuía 11.730, já em 2010 o bairro passou a abrigar uma população de 13.107 mil habitantes.

Considerando o panorama geral do bairro Órfãs, é inegável que a alteração promovida pela lei nº 9806/2008 inaugurou uma nova forma de uso e ocupação do espaço, principalmente por permitir a instalação de habitação coletiva vertical, além de índices mais flexíveis para o uso e aproveitamento do terreno. Foi a partir da inserção de uma ZR4 no interior de uma ZR2 que a dinâmica de ocupação ganhou novos contornos e ficou mais evidente, abrindo caminhos para a verticalização, que começou a ocorrer com frequência no bairro em questão.

Este primeiro ciclo de mudanças no espaço urbano do bairro Órfãs é seguido do ciclo decorrente da alteração dos índices urbanísticos da ZCOM quanto ao limite de altura para os edifícios cujos terrenos tenham mais de 1000m<sup>2</sup>. Desta alteração resultaram as emendas dos anos de 2013 e 2018 em Órfãs, criando novas zonas comerciais no interior do bairro e estimulando o processo de verticalização de médio e alto padrão nas áreas alteradas, nas quais foram autorizados até o ano de 2018 os empreendimentos Torre Bela e Alpha Garden.

Elemento importante destas práticas é o fato de que não se alterou a vocação residencial do bairro, mesmo com a criação de zonas comerciais que permitiriam uma diversidade de usos no seu interior. Porém, paulatinamente tem-se uma mudança substancial na forma de uso e ocupação do solo com a inserção de novos produtos imobiliários de médio e alto padrão, demonstrando a estratégia de reconfiguração e valorização dos espaços urbanos por ação conjunta entre Estado e agentes imobiliários, reafirmando, assim, o atendimento do interesse do mercado imobiliário nas alterações legais em sentido contrário ao espírito da política urbana pós CF/88.

Prática semelhante, mas já mais intensa e visível, é a verificada no bairro Jardim Carvalho, analisado a seguir.

### 3.3.6 Jardim Carvalho: O Uso E A Ocupação Residencial Sob Novos Padrões

O bairro Jardim Carvalho trata-se de um dos bairros mais antigos e está dentre os mais valorizados da cidade (GOMES, 2009; OLIVEIRA, 2012). Limítrofe ao bairro Órfãs, seu desenvolvimento e expansão sempre estiveram assentados na ocupação residencial uni familiar, até a construção do conjunto habitacional Monteiro Lobato em 1974 (GOMES, 2009) que começou a alterar essa dinâmica por inserir a verticalização na região. Por ser um bairro próximo ao centro que agregava boa estrutura em equipamentos urbanos passou a ser atrativo para as classes com maior renda, aumentando, assim, o contingente populacional do bairro e conformando-o como um bairro de classe média-alta em constante valorização.

Embora a evolução e o desenvolvimento do bairro ao longo dos anos, a vocação residencial sempre foi mantida, sendo objeto constante de manutenções e intervenções pelo poder público. Isso se reflete no preço do m<sup>2</sup> da região que em 2001 girava em torno de R\$ 1.788,89 (OLIVEIRA, 2012), sendo o segundo bairro mais valorizado da cidade, atrás apenas do bairro Estrela. Essa tônica permaneceu e se fortaleceu nos últimos anos, custando, em 2019, R\$ 3.354,00 o m<sup>2</sup> na região (AGENTE IMÓVEL, 2020).

Justamente por se tratar de um bairro valorizado e em valorização (OLIVEIRA, 2012) se tornou atrativo aos investidores, o que fica refletido na análise das alterações legislativas e os empreendimentos autorizados para as áreas alteradas.

Tabela 15 – Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro Jardim Carvalho.

Lei nº	Iniciativa Legal	Alteração promovida		Alvarás expedidos		
		ZR	ZCOM	HUF	HCH	HCV
9740/2008	Legislativo		X	-	-	1
10.612/2011	Legislativo		X	-	-	2
10.687/2011	Legislativo		X	-	-	-
11.019/2012	Legislativo		X	1	-	2
11.026/2012	Legislativo		X	9	-	-
11.238/2013	Legislativo		X			4
11.288/2013	Legislativo	X – ZR4		-	-	-
12.812/2017	Executivo		X	-	-	-

Fonte: dados coletados nas emendas à lei nº 6.329/1999, organizados pela autora (2020).

No espaço urbano do bairro estas emendas legais se expressam nas seguintes alterações:



e índices urbanísticos da ZCOM, tendo sido aprovados edifícios com 4 (quatro), 6 (seis) e 9 (nove) pavimentos. Após, embora não tão intensa como em Oficinas ou no bairro Estrela, o novo ciclo de verticalização também se verificou no bairro Jardim Carvalho após o ano de 2011, com a aprovação de grandes empreendimentos de alto padrão que superam os 15 (quinze) pavimentos de altura.

Assim como nos outros bairros, os destaques da região do Jardim Carvalho decorrem da alteração promovida pela lei 11.238/2013, que incluiu o §9 no artigo 10 da Lei 6.329/99 e dispôs o seguinte:

§ 9º - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Avenida Monteiro Lobato até o arroio da Universidade, trecho compreendido entre a Avenida Monteiro Lobato até a Rua Lauro Marcondes Ferreira; Rua Lauro Marcondes Ferreira até a Rua Antonio R. Teixeira Jr; Rua Antonio R. Teixeira Jr até o arroio da Universidade, fechando o perímetro na Avenida Monteiro Lobato. (Redação acrescida pela Lei nº 11238/2013) (PONTA GROSSA, 2013a)

No mapa a seguir destaca-se a área alterada:

Figura 29 – Área do bairro Jardim Carvalho que foi incluída em ZCOM pela emenda nº 11.238/2013.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

Também de autoria do poder legislativo municipal, representado pelo Vereador Sebastião Mainardes Júnior (DEM), a alteração desta área resultou na autorização dos

edifícios de grande porte e alto padrão da região, transformando a paisagem urbana e impactando o entorno dos empreendimentos. O primeiro empreendimento decorrente da alteração da área foi o “Edifício Renaissance”, empreendimento de alto padrão que conta com 16 (dezesseis) pavimentos e está localizado na rua Adjaniro Cardon.

Especificamente a rua Adjaniro Cardon, após a autorização de construção deste empreendimento, foi novamente alterada pela lei nº 11.288/2013, que a incluiu nos padrões da zona residencial 4 (ZR4), tendo-se a seguinte situação: a lei 11.238/2013 que incluiu a área do empreendimento Renaissance em ZCOM entrou em vigor em 07/01/2013. O alvará de construção do empreendimento em questão na Rua Adjaniro Cardon – incluída no perímetro alterado - foi expedido em 15/03/2013, cerca de dois meses após a alteração. Em 16/05/2013 foi publicada a lei nº 11.288/2013 que inseriu a rua Adjaniro Cardon em ZR4. Frise-se que as duas legislações que alteraram são de autoria do legislativo e não foram subsidiadas por estudos técnicos, tampouco houve consulta à população afetada. Além disto, a construção do edifício Renaissance também só foi possível com a confluência legal da alteração de zoneamento da área e a permissão legal para edificação sem limite de pavimentos em imóveis com mais de 1000m<sup>2</sup><sup>83</sup>, o que ilustra e confirma o alegado descompromisso e o distanciamento da política urbana municipal de ordenação territorial das diretrizes delineadas no Estatuto da Cidade.

Adotando a mesma dinâmica, após o edifício Renaissance foi autorizada a construção do Edifício London Place no ano de 2014 (alvará nº 343-A). Localizado na Avenida Monteiro Lobato, esquina com a rua Professora Izaura Torres Cruz, o edifício foi construído sob responsabilidade da construtora Base Forte Ltda. Trata-se de empreendimento de alto padrão destinado à classe A, que conta com 17 (dezessete) pavimentos. O zoneamento do entorno da área não foi alterado, seguindo como ZR4, assim, o empreendimento London Place se destaca na paisagem urbana que, seguindo a vocação residencial dos bairros, são ocupados na sua maioria por residências térreas e edifícios menores, de 4 a 6 pavimentos.

Reflexo da alteração da área também foi a autorização do edifício Citta di Firenze, localizado na confluência das ruas Antônio Rodrigues Teixeira Júnior com Rua Graciliano Ramos. Com 08 (oito) pavimentos também só foi possível em razão de ter sido alterado o zoneamento da área.

Ainda surtido efeitos desta mesma alteração, no ano de 2016 foi autorizada a construção do Edifício Marat exatamente em frente ao Edifício London (Av. Monteiro Lobato

---

<sup>83</sup> Art. 28, §6 da lei nº 6.329/99 alterada pela lei nº 10.731/2011.

esquina com a Professora Izaura Torres Cruz). Trata-se de um edifício de médio/alto padrão, com 15 pavimentos de altura. A construção do empreendimento está sob responsabilidade da Associação Proconstrução de Edifícios – Edifício Marat e atinge o limite máximo de verticalização para os padrões da ZCOM.

A alteração desta área é significativa para a dinâmica dos dois bairros, porque marca e inaugura o novo ciclo de verticalização da cidade nestas localidades, com a inserção de novos produtos imobiliários que se diferenciam do padrão de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais e em razão do padrão dos empreendimentos, são hábeis a valorizar ainda mais as regiões já altamente valorizadas da cidade.

Por último, embora tenham sido expedidos apenas dois alvarás, merece menção a alteração promovida pela lei nº 10.612/2011<sup>84</sup>, responsável por incluir área do bairro Jardim Carvalho em zona comercial. Esta alteração abrangeu uma área próxima ao centro, englobando os arredores da Universidade Estadual de Ponta Grossa na Rua Penteadado de Almeida até a rua Rodrigues Alves, cuja área já se caracteriza por ser predominantemente residencial, com residências na sua maioria térreas e de médio/alto padrão. Nesta área verificou-se a expedição de dois alvarás autorizando a construção de dois edifícios. O primeiro, em 2014, localizado na Avenida Bonifácio Vilela próximo ao campus central da Universidade Estadual de Ponta Grossa, é o edifício Lucília Ester, conta com 05 (cinco) pavimentos e destina-se ao público decorrente da demanda educacional.

O outro se trata do empreendimento “Brickell Residence”. Foi aprovado no ano de 2017 e surge no contexto de valorização do bairro Jardim Carvalho, caracterizando-se como um edifício de alto padrão, destinado as classes A e B. Conta com 23 (vinte e três) pavimentos de altura e está localizado na rua Rodrigues Alves, esquina com a Avenida Bonifácio Vilela, na porção do bairro Jardim Carvalho com rápido acesso ao centro e onde predominam residências térreas da classe média e alta<sup>85</sup>. Assim como outros grandes edifícios mencionados anteriormente, a autorização do empreendimento “Brickell Residence” adota a mesma estratégia e decorre da confluência das alterações legais de zoneamento e dos índices

---

<sup>84</sup> Art. 10, § 3º - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Doutor Penteadado de Almeida, trecho compreendido entre a Rua Manoel Ferreira Pinto e Avenida Bonifácio Vilela; Rua Manoel Ferreira Pinto, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e Doutor Penteadado de Almeida; Rua Xavier da Silva, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Dulcídio e Manoel Ferreira Pinto; Rua Coronel Dulcídio, trecho compreendido entre as Ruas Rodrigues Alves e Xavier da Silva; Rua Rodrigues Alves, trecho compreendido entre a Avenida Bonifácio Vilela e Rua Coronel Dulcídio; Avenida Bonifácio Vilela, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Penteadado de Almeida e Rodrigues Alves. (Redação acrescida pela Lei nº 10612/2011). (PONTA GROSSA, 2011c)

<sup>85</sup> Informações obtidas no EIV do empreendimento Brickell Residence. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/0B77J\\_yGWnQaDWFVKN1dyY1Q2RG8/view](https://drive.google.com/file/d/0B77J_yGWnQaDWFVKN1dyY1Q2RG8/view). Acesso em 06 out. 2019.

urbanísticos, o que tornou possível ultrapassar os 15 (quinze) pavimentos previstos para a ZCOM.

Em consonância com o afirmado no início, de que as emendas legais impactaram na ocupação residencial do bairro Jardim Carvalho, os resultados espaciais refletiram essa dinâmica ao demonstrar que a vocação residencial do bairro foi mantida, não obstante a predominância da criação de novas zonas comerciais. Os dados dos censos de 2000 e 2010 demonstram o adensamento do bairro, que não pode ser atribuído somente às alterações legais, mas estas certamente contribuíram como se visualizou dos dados acima apresentados em relação à expedição de alvarás residenciais. Ocorre que tal região se tornou cada vez mais atrativa à ocupação residencial em razão da proximidade com o centro e a boa infraestrutura que oferece de modo que no ano 2000 o bairro contava com uma população de 15.152 habitantes e em 2010 passou a abrigar uma população de 22.393 habitantes.

Dos dados obtidos é possível demonstrar que o bairro Jardim Carvalho foi vêm sendo alterado por um ciclo de mudanças no espaço urbano verificada após a alteração dos índices urbanísticos da ZCOM quanto ao limite de altura para os edifícios cujos terrenos tenham mais de 1000m<sup>2</sup>. Esta alteração embora geral estimulou a edição de emendas nos anos de 2012 e 2013 na região em tela, as quais criaram novas zonas comerciais e estimularam o processo de verticalização nas áreas alteradas, nas quais foram autorizados os empreendimentos Renaissance, London Palace e Brickel Residence. Esta medida indica a abertura e a adoção das estratégias do mercado ao novo ciclo de verticalização da cidade com a inserção de novos produtos imobiliários na região para reconfiguração e valorização dos espaços habitados.

Assim, viu-se que não se alterou a vocação residencial do bairro, mesmo com a criação de zonas comerciais que permitiriam uma diversidade de usos no seu interior. Contudo, percebe-se gradualmente uma mudança substancial na forma de uso e ocupação do solo com o incremento da verticalização de alto padrão destinada às classes com maior renda, demonstrando a estratégia de reconfiguração e valorização dos espaços urbanos por ação conjunta entre Estado e agentes imobiliários, reafirmando o atendimento do interesse do mercado imobiliário nas alterações legais, contrariando mais uma vez o espírito da política urbana pós CF/88.

Por último, dentre os bairros em valorização da cidade de Ponta Grossa-PR e que sofreu diversas intervenções legais no sentido de alteração de zoneamento está o bairro Nova Rússia. Diferentemente dos anteriores, embora a predominância de alterações para criação de zonas comerciais, ainda não se observa um incremento da verticalização, mantendo-se o padrão de ocupação por habitações unifamiliares, conforme se apresentará a seguir.

### 3.3.7 O Bairro De Nova Rússia: Verticalização Em Tese E A Manutenção Da Habitação Unifamiliar.

Um dos bairros mais antigos da cidade, o bairro de Nova Rússia foi fundamental para o crescimento e desenvolvimento de Ponta Grossa-PR, notadamente após a década de 1980 com a descentralização das atividades do terciário pelos eixos viários da cidade, atingindo os bairros de Uvaranas, Oficinas e Nova Rússia. A adoção do modelo de transporte rodoviário dinamizou o desenvolvimento desta região da cidade e afirmou Ponta Grossa como um importante entroncamento rodoferroviário da região, em razão de o bairro possuir fácil acesso a uma das principais rodovias nacionais (BR 376) por meio da Avenida Souza Naves.

O desenvolvimento de comércio e serviços em Nova Rússia se intensificou a partir da década de 1980, atraindo moradores e consagrando o bairro como um subcentro da cidade diante da especialidade dos serviços ofertados no ramo de transportes. A ocupação do solo para fins residenciais também se intensifica nesta década, justamente para atender a demanda populacional atraída pelo aquecido setor terciário (GOMES, 2009).

A dinâmica aquecida do bairro se traduziu, também, no aquecimento do mercado e na valorização imobiliária. Oliveira (2012) já apontava que junto com órfãs o bairro de Nova Rússia estava em crescente valorização, primeiro, por estar próximo ao centro e também possuir importantes vias de acesso à cidade pelas rodovias. Ademais, a infraestrutura geral do bairro que abriga zonas residenciais, comerciais e de serviço é um elemento que contribui para a valorização imobiliária diante da diversidade que se apresenta. E isso se confirma ao analisar o preço do metro quadrado para a região que se encontra dentre os mais altos da cidade, na faixa de R\$ 2.743,00 (dois mil setecentos e quarenta e três) reais, conforme os levantamentos do setor imobiliário do ano de 2019 (AGENTE IMÓVEL, 2020).

Nova Rússia se mostra como um bairro dinâmico e diverso, com intensa ocupação residencial desde o seu início em razão da necessidade de suprir a demanda habitacional decorrente do aumento de postos de trabalho, tanto que já na década de 1980 a maior parte da malha urbana do bairro estava edificada (GOMES, 2009). Mas o caráter diverso e dinâmico do bairro permaneceu, tanto que foi um dos bairros que mais sofreu alterações legais, dentre as quais predominou a criação de novas zonas comerciais, que são caracterizadas justamente pela flexibilidade e diversidade de usos e ocupações no solo urbano. Veja-se na tabela e na imagem a seguir:

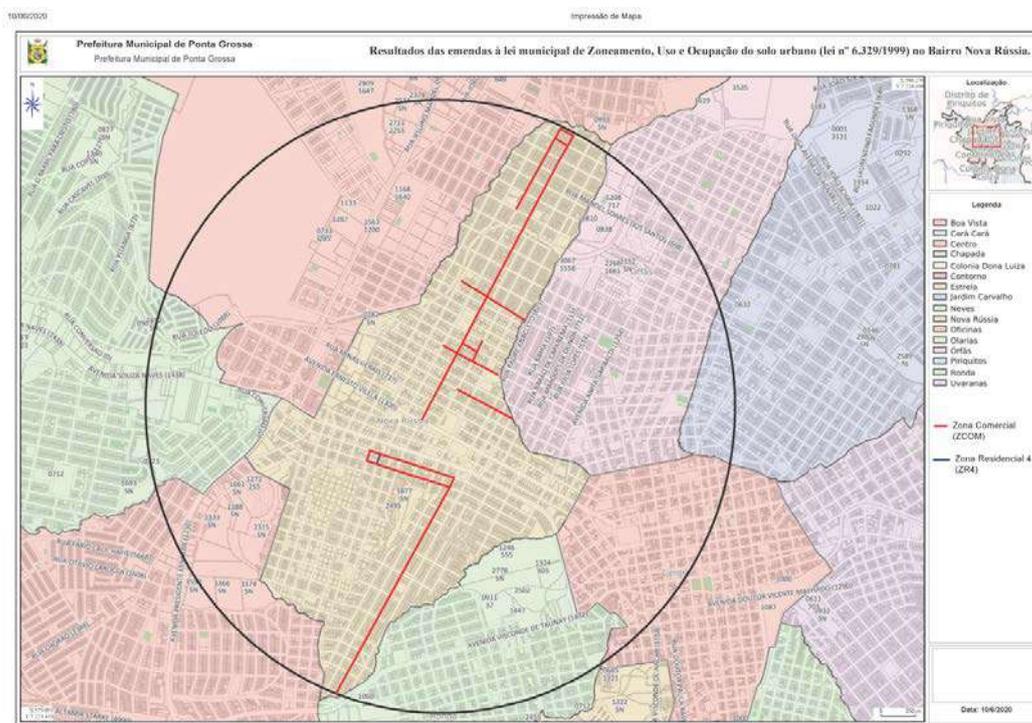
Tabela 16 – Emendas legislativas à lei nº 6.329/1999 x Alvarás expedidos para o bairro de Nova Rússia.

Lei nº	Iniciativa Legal	Alteração promovida		Alvarás expedidos		
		ZR	ZCOM	HUF	HCH	HCV
7649/2004	Legislativo		X	28	-	2
7514/2004	Legislativo		X	5	-	-
7471/2004	Legislativo	X – ZR4		3	-	-
9977/2009	Legislativo		X	5	-	1
10.207/2010	Legislativo		X	6	-	-
10.557/2011	Legislativo		X	9	-	-
11.239/2013	Legislativo		X	-	-	-
11.322/2013	Legislativo		X	1	-	-
11.348/2013	Legislativo		X	9	-	-
11.370/2013	Legislativo		X	2	-	-
12.139/2015	Legislativo		X	-	-	-

Fonte: dados coletados nas emendas à lei nº 6.329/1999, organizados pela autora (2020).

O mapa a seguir demonstra o que tais alterações mudaram no espaço urbano quanto ao zoneamento das áreas alteradas.

Figura 30 – Resultados das emendas à Lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no bairro Nova Rússia.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).

Da análise da confrontação entre as alterações legais e os alvarás expedidos é visível, primeiramente, a criação de novas zonas comerciais no bairro Nova Rússia. Contudo, diferente dos demais bairros analisados anteriormente, a predominância de uso e ocupação do solo para fins residenciais foi para a habitação unifamiliar.

A alteração que mais impactou na produção do espaço residencial do bairro Nova Rússia foi a realizada pela lei nº 7649/2004 (PONTA GROSSA, 2004c), que incluiu em ZCOM um trecho da rua Bento Ribeiro, entre a Avenida Ernesto Vilela e a Rua Arapongas. Nesta área foram expedidos 28 alvarás para habitações unifamiliares, as quais, conforme os documentos analisados se constituem em residências térreas ou com no máximo dois pavimentos, o que leva à reflexão de que o efeito esperado na justificativa legal<sup>86</sup> – de promoção de desenvolvimento comercial na região alterada – não se concretizou, tendo em vista que a ocupação permaneceu predominantemente residencial, uni familiar e horizontal.

No mesmo sentido, as demais alterações não foram expressivas para a ocupação residencial, tendo poucos alvarás expedidos para esta finalidade e todos destinados a edificações unifamiliares térreas, o que revela a ausência de planejamento urbano por parte do município para tais alterações, pois embora teoricamente permitam a ocupação com maior densidade e diversidade, ao longo dos anos não foi o que se verificou.

É o caso da alteração promovida pela lei nº 7471/2004, que incluiu em ZR4 trechos pontuais das ruas Paes de Andrade e Bittencourt Sampaio, mas somente em 2018 foram expedidos alvarás para estas localidades específicas autorizando a edificação de três residências unifamiliares térreas.

Especificamente sobre o processo de aprovação da lei nº 7471/2004 chama a atenção, além de ser de iniciativa do legislativo (Vereador Rogério Mioduski), o fato de ter sido aprovada em regime de urgência do legislativo<sup>87</sup>, sem qualquer justificativa para tanto. Ademais, não foi subsidiada por estudos nem deliberação dos conselhos competentes (de zoneamento e da cidade), demonstrando, mais uma vez, o descaso com o planejamento urbano municipal.

---

<sup>86</sup> A lei nº 7649/2004 (PONTA GROSSA, 2004c) decorreu do PL nº 209/2004, de autoria do poder legislativo municipal, na figura do vereador Delmar Pimentel. Na justificativa apresentada o autor mencionou que o objetivo da lei era a inclusão da rua Bento Ribeiro em ZCOM a fim de promover o desenvolvimento comercial da região. Sem a realização de estudos técnicos que indicassem tal necessidade, tampouco consulta aos conselhos municipais ou à população afetada, o PL foi aprovado na Câmara de Vereadores e a área foi alterada.

<sup>87</sup> Consoante consta no Regimento Interno da Câmara Municipal da cidade de Ponta Grossa-PR os projetos de lei que tramitam sob regime de urgência terão preferência de análise e votação dentro da mesma discussão (art. 77, II; art. 136) e implicam na conjugação de prazos das comissões permanentes a fim de diminuir o tempo de tramitação (art. 141).

Situação semelhante é a da lei nº 11.239/2013 que alterou pontualmente o trecho da Rua José Clemente Pereira para ZCOM, criando-se uma zona comercial isolada no interior de uma zona residencial. Também de autoria do legislativo foi aprovada em regime de urgência em duas sessões extraordinárias da Câmara de Vereadores que ocorreram no mesmo dia, em 19/12/2012. Sob a alegação genérica de acrescentar à zona comercial a via pública mencionada, não foi subsidiada por análises técnicas nem consulta popular.<sup>88</sup>

Por fim, sobre as alterações que impactaram no bairro de Nova Rússia, embora tenham criado novas zonas comerciais no interior do bairro, a impressão, após a análise dos alvarás expedidos, é de que a dinâmica socioespacial residencial do local não se alterou substancialmente, como nos casos anteriores, porquanto embora com índices mais flexíveis na ZCOM, não se observou estímulo à ocupação residencial por outras formas que já não fossem possíveis no zoneamento anterior.

Contudo, não são inaptas as mudanças de zoneamento, porque ao menos legalmente, após as mudanças, algumas áreas pontuais dentro do bairro permitem a instalação de edificações e serviços diversos, os quais são capazes de desconfigurar a vocação residencial do bairro, ainda mais que as mudanças foram realizadas sem se atentar para o planejamento urbano da cidade como um todo.

Enfim, após essa esmiuçada confrontação entre as alterações legais e os seus resultados concretos no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR, passa-se a última parte desta análise que visa justamente avaliar as mudanças no espaço urbano da cidade de Ponta Grossa quanto ao uso e ocupação do solo residencial, isto é, as alterações legais foram responsáveis pelo maior adensamento, verticalização ou expansão das regiões alteradas? Em que medida foram realizadas dentro do que dispõe a política urbana pós CF/88?

Para tanto, serão sintetizados as alterações, retomando-se a teoria e as categorias trabalhadas para compreender quais mudanças ocorreram a partir das alterações legais da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano na produção do espaço urbano residencial da cidade de Ponta Grossa-PR.

### 3.4 AS MUDANÇAS DECORRENTES DAS ALTERAÇÕES LEGAIS DE ZONEAMENTO NA CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL RESIDENCIAL DA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR.

---

<sup>88</sup> Informações obtidas pela autora durante a coleta de dados e análise dos projetos de lei nos arquivos da Câmara Municipal de Ponta Grossa-PR nos meses de setembro e outubro de 2019.

Ao se propor inicialmente analisar os instrumentos da política urbana da cidade de Ponta Grossa que disciplinam o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais, se questionou de que forma a legislação urbana municipal de Ponta Grossa-PR é capaz de promover mudanças na cidade ao disciplinar tais instrumentos para fins residenciais.

Nesse sentido, foram levantadas as emendas legais, analisados os projetos de lei e confrontados com os alvarás expedidos para cada localidade alterada de modo que foram apresentados os panoramas geral e específico das alterações legais às leis de zoneamento de Ponta Grossa (lei nº 4.856/1992 – revogada – e nº 6.329/1999 – em vigor).

Parte-se, então, para a última etapa de análise que consiste, justamente, na avaliação e compreensão das alterações no espaço urbano após a confrontação dos alvarás com as emendas legais.

Assim, de toda a confrontação entre legislação e alvarás expedidos que foi feita acima é possível extrair que num panorama geral as emendas legais contribuíram para a alteração na produção do espaço da cidade de Ponta Grossa-PR com a predominância de criação de novas zonas comerciais na malha urbana, o que possibilitou, principalmente no âmbito de ocupação residencial, a mudança no padrão de verticalização da cidade. Dentre outros aspectos, a verticalização é o ponto em comum entre os bairros mais afetados, com exceção do bairro de Nova Rússia onde predominou a ocupação residencial uni familiar.

Os destaques de cada bairro alterado, que formam o panorama da cidade, podem ser sintetizados da seguinte maneira. Uvaranas é o maior bairro da cidade, em área e em população e o que foi mais alterado pela legislação. A mudança verificada na produção do espaço urbano residencial em decorrência das alterações foi diversa, estimulando a produção de habitação uni familiar e coletiva, tanto horizontal – como os condomínios – quanto vertical. Para a cidade de Ponta Grossa os resultados averiguados no bairro de Uvaranas demonstram a dinamicidade do bairro, destacando-se a adesão ao novo ciclo de verticalização da cidade com a construção de grandes edifícios destinados às classes mais altas, beneficiando-se, assim, da conjugação de alterações legais de zoneamento e índices urbanísticos.

O bairro de Oficinas foi o auge do novo ciclo de verticalização da cidade, porquanto todas as alterações foram no sentido de criar novas zonas comerciais, estimulando a profusão da verticalização, tendo sido autorizados alguns dos edifícios mais altos da cidade nestas áreas, cujas mudanças no espaço urbano serão verificadas quando da análise da lei nº 10.731/2011 que possibilitou a edificação vertical sem limite de pavimentos na cidade.

O bairro Estrela apresentou uma dinâmica semelhante à de Oficinas, mas com menor intensidade com relação aos grandes empreendimentos, embora tenham sido aprovados em seu espaço. Verificou-se com as alterações que houve estímulo e facilitação à verticalização no bairro, mas, em sua maioria, dentro dos limites estabelecidos para a ZCOM.

Por último, nos bairros Jardim Carvalho e Órfãs visualizou-se uma dinâmica um pouco diferenciada. Não obstante tenham prevalecido as inclusões de novas áreas em zoneamento comercial, determinadas alterações (lei nº 9806/2008) responsáveis por criar áreas residenciais, tais como as promovidas pela lei nº 9806/2008, surtiram um grande efeito no bairro Órfãs para o início dos processos de verticalização. Fenômeno este que foi incrementado nos dois bairros após o ano de 2011 com o novo ciclo de verticalização e a adoção das estratégias legais que conjugaram alteração de zoneamento e alteração dos índices urbanísticos para ZCOM.

O fato de a verticalização ter sido o fenômeno que mais resultou das alterações legais de zoneamento e ser o ponto em comum entre os bairros alterados confirma a tendência já apontada por Löwer Sahr (2000) e identificada no diagnóstico de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa (2018), de que, a partir da década de 1990, a verticalização acima de quatro andares intensificou-se na área central e, conforme constatou o diagnóstico de revisão do PD, ao longo dos anos essa forma de ocupação do solo extrapolou a área central, distribuindo-se nos demais bairros da cidade, demonstrando, assim, que o fato de terem sido alterados os zoneamentos dos bairros contribuiu para essa profusão de edifícios para além da área central.

Outro fator importante destacado por Löwer Sahr (2000) era o de que na década de 1990 a grande maioria dos prédios construídos na região central destinava-se à função residencial. O mesmo pode ser afirmado sobre o momento mais recente, porquanto embora as alterações analisadas tenham sido em sua maioria para incluir novas áreas em zoneamento comercial, os edifícios autorizados destinam-se exclusivamente a atender a demanda residencial,<sup>89</sup> indicando que a estratégia de criação de ZCOMs no interior de zonas residenciais foi para permitir a verticalização acima dos limites previstos nas ZRs e não propriamente o desenvolvimento comercial das regiões, como constou nas justificativas de

---

<sup>89</sup> Neste sentido algumas notícias que dão conta de evidenciar a profusão da verticalização na cidade de Ponta Grossa-PR:

PRÉDIO DE R\$ 80 MI CONFIRMA POTENCIAL IMOBILIÁRIO DE PG. aRede. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qaTywm>>. Acesso em 10 maio 2018.

PONTA GROSSA POSSUI 90 PROJETOS DE NOVOS EDIFÍCIOS EM EXECUÇÃO. aRede. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/CkxW7N>>. Acesso em 10 maio 2018.

PG TEM O 3º MAIOR CRESCIMENTO DO PAÍS EM NOVOS EDIFÍCIOS. aRede. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ShVBnK>>. Acesso em 10 maio. 2018.

diversos projetos de lei analisados. Mesmo porque, como visto do panorama específico acima, a vocação residencial dos bairros não se alterou ainda.

Todavia, o processo de verticalização não se manifestou da mesma maneira nas diferentes áreas da cidade. Nas porções mais periféricas dos bairros estudados na pesquisa se visualizou um padrão de verticalização destinado às classes mais populares, com empreendimentos financiados pelo programa MCMV, que se caracterizam por influenciar no adensamento da área em razão do porte que possuem, geralmente com centenas de unidades habitacionais, como é o caso do condomínio Vittace Uvaranas. Por outro lado, nas regiões mais centrais e bem localizadas, com rápido acesso ao centro, se destacam os edifícios de grande porte, geralmente constituídos com torres individuais de alto padrão, como os casos dos edifícios em Oficinas, Jardim Carvalho e Órfãs.

A situação retratada é constatada no caso de aprovação do empreendimento Vittace Uvaranas, localizado na Avenida Valério Ronchi, na porção mais periférica do bairro. No caso deste empreendimento, que possui 26 edifícios com 04 pavimentos cada, a alteração promovida pela lei nº 11.081/2012 criou uma ZR4 pontual no interior de uma ZR2, a qual se caracteriza por ser estritamente residencial, sem diversidade de usos e flexibilidade de serviços, sendo sequer permitida a verticalização em ZR2.

Isto importa porque nas áreas centrais e contíguas, onde o preço da terra urbana é mais alto (o que se viu dos dados de valorização imobiliária anteriormente apresentados), o padrão de verticalização segue o padrão de edificações individuais e direciona-se às classes mais altas, enquanto nas periferias, a verticalização se apresenta na forma de conjuntos/conglomerados verticais, com diferentes padrões construtivos para as classes mais populares, promovendo, assim, uma apropriação da cidade de forma diferenciada que segrega e impacta nas relações sociais das diferentes classes da cidade, revelando uma perspectiva mercantil no trato da cidade, a qual passa a considerar a terra urbana como um “capital”, um ativo, que deve ser, portanto, valorizado (HARVEY, 2011).

O problema dessa perspectiva de apropriação mercantil da terra como um capital, identificada e utilizada como um instrumento gerador de riqueza por si, é que resulta em uma especulação e supervalorização imobiliária que exclui a população pobre dos benefícios proporcionados pelas melhores localizações da cidade, elevando o custo de vida, impactando na mobilidade urbana e na fruição do direito à cidade por essa população. Para explicar essa dinâmica, Harvey (2011) atribui a denominação de “acumulação por desapropriação”. No caso da cidade de Ponta Grossa e principalmente dos resultados gerados pelas alterações de zoneamento, o funcionamento dessa dinâmica fica mais evidente quando da análise dos

edifícios residenciais de alto padrão aprovados após a alteração legal promovida pela lei nº 10.731/2011, que estimulou e facilitou a inserção de novos produtos imobiliários de alto padrão nas melhores localizações do espaço urbano da cidade de Ponta Grossa.

Assim, visando discutir o panorama global da cidade, quanto à forma de uso e ocupação do solo estimulada pelas emendas legais viu-se que predominou a criação de novas zonas comerciais e nestas o incremento da verticalização em áreas mais próximas ao centro da cidade, já que as zonas comerciais possuem índices urbanísticos mais flexíveis para uso e ocupação, semelhantes aos da zona central. Importante frisar que a criação de novas zonas comerciais, por si só, não representa problemas ou ilegalidades, assim como também, abstratamente, a verticalização não significa que haja empecilho ou ausência de planejamento urbano. Pelo contrário, a existência de zonas diferentes, que prevejam diversidade de usos e índices mais flexíveis que permitam a verticalização são instrumentos de política pública que, se bem planejados e ordenados no espaço urbano, visam evitar os malefícios da expansão urbana desmedida, tais como os vazios urbanos e as dificuldades de acesso e infraestrutura para as localidades distantes, ao permitir adensar e ocupar áreas até então com baixa ocupação, possibilitando a utilização do espaço urbano de forma mais equilibrada e planejada.

Contudo, no caso em tela da cidade de Ponta Grossa, as alterações em zoneamento comercial, que levaram ao aumento no padrão de verticalização das áreas alteradas, possibilitando a edificação de empreendimentos voltados às classes mais altas nas porções melhor localizadas dos bairros afetados, representam um indicativo de atendimento dos interesses do mercado imobiliário em detrimento do planejamento urbano. Isso porque as emendas legislativas, além de decorrerem de iniciativa do legislativo, não foram subsidiadas por estudos técnicos para avaliar se a inserção das áreas em zona comercial era a opção mais benéfica para a região, nem participação popular, relegando a estrutura administrativa do município responsável pelo planejamento urbano, bem como as diretrizes que fundamentam a política urbana.

Essa relação entre zona comercial e verticalização residencial de alto padrão se torna mais intensa após a edição da lei nº 10.731/2011. Ao se reunir as alterações dos bairros viu-se que a verticalização foi o ponto em comum e o grande destaque das transformações urbanas da cidade nas últimas décadas. Contudo, demonstrou-se também que a produção do espaço urbano residencial, estimulada pelas alterações de zoneamento, atraiu a demanda por habitações unifamiliares e coletivas, especialmente os residenciais e condomínios horizontais, o que remete à análise do adensamento destas regiões, isto é, se a criação de novas zonas residenciais e comerciais representou incremento populacional nas regiões alteradas.

Desse modo, no panorama da cidade, analisando os dados dos censos de 2000 e 2010 se verifica que os bairros mais alterados, Uvaranas, Oficinas, Estrela, Jardim Carvalho, Órfãs e Nova Rússia, com exceção do Centro, tiveram um incremento populacional. Dentre esses, Jardim Carvalho foi o bairro que mais adensou no período, saltando de 15.152 habitantes no censo de 2000 para 22.393 mil habitantes na aferição de 2010. Órfãs também apresentou um adensamento significativo de incremento de 11.730 mil habitantes para 13.107 em 2010. Embora não de forma exclusiva, este adensamento populacional nos dois bairros próximos está relacionado às alterações legais promovidas no período de 2002 a 2009, as quais foram responsáveis por criar três novas áreas de zonas residenciais e três comerciais no interior dos bairros, dando início à abertura para a verticalização.

Ainda, o fato de o centro ter reduzido o seu número de habitantes (de 13 mil no ano 2000 para 12.325 em 2010) demonstra a migração residencial do centro para os bairros, revelando o estímulo à ocupação residencial nas diferentes áreas da cidade, que ocorreu, inclusive, por meio das alterações de zoneamento.

Após o conjunto dos resultados das alterações por bairro da cidade, as primeiras conclusões que se extraem para visualizar de forma global o que tais intervenções causaram no espaço urbano de Ponta Grossa é que as emendas legislativas que alteraram a lei municipal nº 6.329/99, ao incluir novas áreas em zonas residenciais ou zona comercial, promoveram mudanças na forma de produção do espaço urbano residencial visando as áreas mais próximas ao centro da cidade, que estão dentre as mais valorizadas.

Por outro lado, não se verificou uma grande mudança de alterações de zoneamento na periferização e extensão do perímetro urbano da cidade, onde, em regra, a terra urbana é mais barata, as regiões possuem menos infraestrutura urbana e, assim, não se mostram áreas atrativas ao mercado imobiliário, como as áreas que foram alteradas pelas leis analisadas. Tal situação leva a crer na confirmação da hipótese de pesquisa, de que as alterações tendem a atender interesses do mercado imobiliário, porquanto visam as áreas mais valorizadas da cidade, e não são necessariamente resultados de um planejamento urbano integrado e alinhado com a política urbana pós CF/88 e o Estatuto da Cidade.

Nessa tônica de desenvolvimento passa-se a analisar os reflexos da emenda legal nº 10.731/2011, que alterou os índices urbanísticos referentes à zona comercial e permitiu o ingresso da cidade de Ponta Grossa-PR num novo ciclo de verticalização do espaço urbano, caracterizado por grandes edifícios que superam os 15 (quinze) andares e destinam-se às classes mais altas.

### 3.4.1 A Lei Nº 10.731/2011 No Espaço Urbano Residencial De Ponta Grossa-PR: A Verticalização Em Ascensão E Os Indicativos De Gentrificação

A emenda legal nº 10.731/2011 foi responsável por promover alterações na lei nº 6.329/1999 no que diz respeito aos índices urbanísticos da ZCOM. Por esta emenda passou a ser autorizada a edificação sem limite de pavimentos em imóveis cuja área seja superior a 1000m<sup>2</sup> e esteja localizada em zona comercial. Trata-se de uma alteração que impôs nova dinâmica e tem promovido alterações no tecido urbano de Ponta Grossa com a profusão de edifícios acima dos 15 (quinze) andares.

Assim como a maioria das demais emendas legais à lei de zoneamento municipal, a emenda nº 10.731/2011 decorreu do projeto de lei nº 248/2011 de autoria do poder legislativo. Aprovado sem ressalvas pela Câmara de Vereadores a justificativa apresentada pelo autor do projeto foi de que a alteração dos índices urbanísticos da ZCOM quanto à limitação de pavimentos para verticalização buscava incentivar a construção de grandes edifícios, favorecendo, desse modo, a atração de investidores e gerando empregos na cidade.

Verifica-se neste PL que o autor já fez constar a intencionalidade da lei, que foi justamente permitir a verticalização acima dos limites já existentes, com o argumento genérico de atrair investidores e gerar empregos na cidade. Entretanto, esperava-se que uma mudança legal de tal profundidade para a construção do espaço urbano fosse subsidiada por estudos e análises técnicas e em conformidade com o Plano Diretor de 2006. Mas, não. O que se viu do PL apresentado foi a ausência de estudos de viabilidade e de possíveis impactos de tal alteração no espaço urbano, demonstrando mais uma vez o descolamento da atividade legislativa com as diretrizes do estatuto da cidade e do próprio plano diretor municipal para favorecer interesses dos agentes imobiliários<sup>90</sup>.

A ausência de estudos e análises técnicas pelo município não permitiu dimensionar a extensão dos impactos na malha urbana, isto é, prever a potencialidade do espaço urbano para a verticalização neste porte, bem como se a infraestrutura urbana comporta. Fato é que, em consulta aos alvarás expedidos após a edição desta emenda constatou-se que foram

---

<sup>90</sup> Importante registrar que somente após o ano de 2016 que passou a ser exigido o Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimentos de grande porte, isso porque o município de Ponta Grossa ainda não havia regulamentado por lei a necessidade de exigência do estudo, mesmo após previsão expressa do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor municipal.

autorizados 29 (vinte e nove) novos edifícios cuja altura supera os 15 (quinze) pavimentos, ou seja, 29 (vinte e nove) edifícios de grande porte autorizados no período de 07 (sete) anos.<sup>91</sup>

Destes, 26 (vinte e seis) estão localizados nos bairros mais alterados e analisados nesta pesquisa, que são também os bairros com mais alta valorização imobiliária da cidade. Parte dos novos empreendimentos decorre da dinâmica legislativa que alterou o zoneamento da área de instalação para comercial, conjugando a alteração legal específica de zona mais essa correspondente aos índices urbanísticos. Os demais edifícios autorizados já se encontravam originariamente em zona comercial, contudo, a autorização da edificação neste porte só foi possível após a emenda nº 10.731/2011.

O problema desta profusão de edifícios de grande porte decorrentes de legislações sem o devido planejamento urbano e os estudos necessários, é justamente a dificuldade em prever, evitar e/ou mitigar os efeitos positivos e negativos da instalação de empreendimentos ou atividades quanto a uma série de aspectos, tais como: a) qualidade de vida da população residente na área de entorno; b) adensamento populacional; c) existência de equipamentos urbanos e comunitários; d) uso e ocupação do solo; e) valorização imobiliária; f) geração de tráfego e demanda por transporte público; g) ventilação e iluminação; h) além da paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural do entorno. A ausência de análise sobre estes aspectos pode acarretar na desconfiguração de áreas estritamente residenciais pela inserção de novos produtos imobiliários que destoam do padrão de ocupação das áreas de instalação, o que pode gerar, em última análise, segregação socioespacial e fomentar/facilitar processos de gentrificação.

Sobre isto se fez um recorte metodológico adicional neste momento da análise para explicitar os empreendimentos classificados como geradores de impacto de vizinhança conforme a legislação municipal e que foram decorrentes de alterações de zoneamento, porque se entende que essa dinâmica mais recente de verticalização da cidade pode trazer consigo o estímulo ou a facilitação de ocorrência de gentrificação, por ocorrer de forma pontual e em áreas estritamente residenciais cujo padrão de ocupação destoa do alto padrão dos novos empreendimentos a serem instalados, podendo causar uma substituição classista no bairro afetado.

Para esclarecer e situar a discussão importante trazer a definição geral (e clássica)<sup>92</sup> de gentrificação, que refere-se a um processo de substituição social no espaço urbano,

---

<sup>91</sup> Importante destacar que foram pesquisados os alvarás compreendidos no período entre 2012 e 2018, considerando o recorte temporal desta pesquisa.

<sup>92</sup> O termo gentrificação foi utilizado pela primeira vez na década de 1960 por Ruth Glass durante o desenvolvimento de pesquisas referentes às mudanças ocorridas na cidade de Londres, principalmente na região central habitada pela classe

relacionado a ações de reabilitação urbana visando o embelezamento e a melhoria dos centros antigos e desvalorizados das cidades por meio de investimentos e intervenções públicas e/ou privadas. O resultado é que estas áreas reabilitadas se tornam social, econômica e ambientalmente valorizadas e, portanto, atrativas às classes com maior renda, causando a expulsão, o desalojamento silencioso dos residentes que não podem mais manter o novo padrão de custo residencial estabelecido na região (MENDES, 2014).

Neil Smith explica essa dinâmica por meio da sua teoria de “*rent gap*”, pela qual os processos de investimento e desinvestimento urbano, relacionados à variação do preço da terra nas diferentes localidades na cidade, seriam o estímulo aos processos de gentrificação. Smith (2007) desenvolve essa teoria ao analisar o processo de suburbanização das cidades norte-americanas a partir da segunda metade do século XX, no qual constatou que as áreas centrais até então eram ocupadas pelas classes com menor renda que não conseguiam morar nos subúrbios, o que levou à deterioração destas áreas e a desvalorização dos imóveis. Entretanto, observou que apesar do baixo valor dos imóveis, a região central possuía alto potencial de valorização em razão da sua localização, tratando-se, assim, de “um diferencial (*rent gap*) entre a atual renda da terra capitalizada pelo uso presente (deteriorado) e a renda da terra potencial que poderia ser capitalizada pelo ‘mais elevado e melhor’ uso da terra em função de sua localização centralizada” (SMITH, 2007, p. 21).

Assim, como modo de alocação dos excedentes, se torna altamente atrativo ao capital imobiliário investir nestas áreas por meio de processos de revitalização ou renovação, com ou sem aparato estatal, promovendo a valorização real da região e se apropriando do lucro diferencial (*rent gap*) decorrente da venda valorizada (SMITH, 2007). Ocorre que esta estratégia para obtenção do *rent gap* resultante da transformação urbana de uma região resulta na substituição classista do espaço urbano, ocasionando a saída dos residentes originários na área para a apropriação pelas classes de maior renda que proporcionam maior retorno de lucro ao capital imobiliário. A esta dinâmica que Smith refere-se como o processo de gentrificação.

Não obstante a atualidade do tema, não se trata de um fenômeno novo da questão urbana. A partir dos anos 1990, com a adoção cada vez mais intensa de práticas neoliberais pelos governos, a problemática ganhou novos contornos em escala e extensão, transpondo o caráter de transformação urbana do perímetro central das cidades para abranger a regeneração/renovação de bairros residenciais inteiros, contíguos ou próximos ao centro. Com

---

operária. Glass analisou o processo de renovação das áreas centrais da cidade onde pode observar o fenômeno da substituição classista no local, com a apropriação da região central pelas classes mais altas. A esta dinâmica Glass denominou de gentrificação, fenômeno consubstanciado na conjunção de dois fatores: o processo de desalojamento de residentes da classe operária e substituição destes por grupos de classes mais altas, aliado ao processo de reabilitação física destas áreas (RIBEIRO, 2018).

estas estratégias permitiu-se substituir, por exemplo, as modalidades de residências por construções de alto padrão e/ou inserir novos produtos imobiliários direcionados às classes com maior renda, representando, assim, novas formas espaciais de autosegregação para além dos antigos centros deteriorados (MENDES, 2014).

É nessa perspectiva que parece estar ocorrendo o desenvolvimento deste novo ciclo de verticalização com a inserção de novos produtos imobiliários de alto padrão nas diferentes áreas da cidade. E por tratar-se de um fenômeno mais recente, mas que já é visível no espaço urbano, serão discutidos alguns empreendimentos recém edificadas na cidade de Ponta Grossa que reproduzem esse mecanismo de transformação urbana voltado às classes mais altas e podem ser indicativos de processos futuros de gentrificação no espaço urbano pontagrossense.

Assim, não obstante o fenômeno da verticalização em Ponta Grossa-PR abranja um número maior de edifícios, a opção metodológica para este momento foi por classificar os empreendimentos aprovados após a lei municipal<sup>93</sup> que instituiu a obrigatoriedade de apresentação de estudo de impacto de vizinhança aos grandes empreendimentos – Lei nº 12.447/2016 – de modo que se pudesse verificar no estudo apresentado justamente o perfil, as características principais e a localização no espaço urbano dos empreendimentos classificados conforme a legislação como geradores de impacto<sup>94</sup>.

Desse modo chegou-se ao número inicial de doze condomínios residenciais verticais distribuídos na área central e em bairros contíguos, como Vila Estrela, Órfãs e Oficinas principalmente. Estes foram confrontados com as alterações legais promovidas na lei de zoneamento, a fim de verificar se as áreas alteradas na lei correspondiam com as futuras instalações dos empreendimentos. Deste novo recorte restaram cinco edifícios, os quais podem ser verificados no quadro abaixo organizado conforme o ano de aprovação dos empreendimentos desde a edição da lei do EIV, 2016, até o ano de 2018.

A fim de propiciar uma análise mais detalhada da problemática que se expõe, destacou-se no quadro, também, a empresa responsável, as características gerais do empreendimento, com enfoque para o padrão da edificação e o público-alvo destinado<sup>95</sup>, a

---

<sup>93</sup> O recorte metodológico se justifica diante da possibilidade de obtenção de dados mais precisos acerca dos empreendimentos somente após a exigência de apresentação dos estudos de impacto de vizinhança pelo município, no ano de 2016.

<sup>94</sup> O anexo I da lei 12.447/2016 descreve as atividades sujeitas a apresentação de estudo de impacto de vizinhança. Para o presente caso importa mencionar que estão sujeitos a EIV: empreendimentos com 100 ou mais vagas de garagem e edifícios residenciais com mais de 50 apartamentos.

<sup>95</sup> O público-alvo foi caracterizado conforme a classificação de classes sociais pelo critério por faixas de salário-mínimo do IBGE:

- Classe A: acima de 20 SM

localização da edificação, bem como o zoneamento correspondente, indicando, ainda, a legislação que promoveu a alteração no zoneamento da área a ser construído o empreendimento.

Quadro 3 – Empreendimentos sujeitos a estudo de impacto de vizinhança que tiveram suas áreas de zoneamento alteradas pela legislação nº 6.329/1999.

<b>Empreendimento</b>	<b>Responsável</b>	<b>Características</b>	<b>Localização</b>	<b>Zoneamento</b>	<b>Alteração legislativa</b>
<b>PALAZZO TREVISIO (2016)</b>	Miquelão e Cia Ltda.	- 1 torre - 23 pavimentos - 66 apartamentos - Público alvo: classes A e B	Rua Saldanha da Gama, esquina com a Rua República Argentina, Órfãs	Zona Residencial 4 (ZR4)	Lei nº 9806/2008
<b>BRICKEL RESIDENCE (2017)</b>	Construtora Bazzi Ltda.	- 1 torre - 23 pavimentos - 64 apartamentos - Público alvo: classes A e B	Rua Rodrigues Alves, esquina com a Avenida Bonifácio Vilela, Jardim Carvalho.	Zona Comercial (ZCOM)	Lei nº 10.612/2011
<b>LIFE RESIDENCE (2017)</b>	ECB Engenharia Civil Ltda.	- 1 torre - 35 pavimentos - 80 apartamentos - Público alvo: classes A e B	Rua Amazonas, 349, Vila Estrela.	Zona Comercial (ZCOM)	Lei nº 11.477/2013
<b>ALPHA GARDEN (2018)</b>	RMM Consultoria e Engenharia Eireli – ME	- 1 torre - 21 pavimentos - 68 apartamentos - Público alvo: Classes B e C	Travessa Debret, s/nº, Órfãs.	Zona Comercial (ZCOM)	Lei nº 13.140/2018
<b>VOGUE SQUARE GARDEN (2018)</b>	Arquiponta Engenharia e Arquitetura Ltda. (LCS)	- 1 torre - 50 pavimentos - 47 apartamentos - Público alvo: Classe A	Rua Medeiros de Albuquerque, s/n, face com a Rua Lúcio de Mendonça, Oficinas.	Zona Comercial (ZCOM)	Lei nº 10.780/2011

Fonte: Dados coletados dos estudos de impacto de vizinhança dos empreendimentos. Organizado pela autora (2020).

- 
- Classe B: de 10 a 20 SM
  - Classe C: de 4 a 10 SM
  - Classe D: de 2 a 4 SM
  - Classe E: até 2 SM

Parcialmente, o que se extrai dos dados já organizados é, primeiramente, que os empreendimentos de médio e alto padrão aprovados se localizam em bairros contíguos ao centro, Jardim Carvalho, Órfãs, Vila Estrela e Oficinas, sendo que, com exceção do edifício Palazzo Trevizo (2016), cuja área foi alterada para ser enquadrada como zona residencial 4 (ZR4), todos os demais tiveram suas áreas de instalação readequadas legalmente para enquadrarem-se como zona comercial (ZCOM). Vê-se também que são os mesmos bairros mais valorizados da cidade, como demonstrado anteriormente pelo estudo de Oliveira (2012) e os levantamentos do setor imobiliário, bem como que os empreendimentos são de alto padrão e destinam-se às classes A e B.

Destes empreendimentos extrai-se que após a exigência do EIV os bairros Jardim Carvalho e Órfãs concentram três empreendimentos já aprovados e em edificação, são eles: Brickel Residence, no Jardim Carvalho; Palazzo Trevizo e Alpha Garden em Órfãs. A análise dos empreendimentos destes bairros foi conjugada em razão da proximidade das regiões, bem como da similaridade entre elas. Assim, viu-se anteriormente na construção do panorama específico das alterações dos bairros Jardim Carvalho e Órfãs que se tratam de duas das regiões mais valorizadas da cidade de Ponta Grossa-PR e que embora a evolução e o desenvolvimento dos bairros, a vocação residencial foi mantida, sendo objeto de constante manutenção e intervenções pelo poder público.

É nesse contexto de valorização e direcionamento do bairro para as classes com maior renda que surge o edifício Brickel Residence. Sendo um empreendimento destinado às classes A e B, possui 23 pavimentos e está situado em ZCOM, cuja área foi alterada de ZR4 para ZCOM pela lei 10.612/2011<sup>96</sup>. Analisando o entorno do empreendimento é visível que esta área do bairro mantém as características iniciais de residências unifamiliares de classe média, cuja dinâmica provavelmente será alterada com a inserção de uma área comercial no interior do bairro, porquanto a reconfiguração de uma zona implica na mudança e na diversidade de usos permitidos para o local. Desse modo, embora ainda se constate que a vocação residencial permanece e que, por enquanto, a alteração para zona comercial implicou na aprovação deste empreendimento que tem destinação residencial, legalmente estão admitidas outras atividades que não sejam residenciais, desconfigurando, assim, pontualmente uma parte do bairro.

---

<sup>96</sup> Art. 10, § 3º - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Doutor Penteadado de Almeida, trecho compreendido entre a Rua Manoel Ferreira Pinto e Avenida Bonifácio Vilela; Rua Manoel Ferreira Pinto, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e Doutor Penteadado de Almeida; Rua Xavier da Silva, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Dulcídio e Manoel Ferreira Pinto; Rua Coronel Dulcídio, trecho compreendido entre as Ruas Rodrigues Alves e Xavier da Silva; Rua Rodrigues Alves, trecho compreendido entre a Avenida Bonifácio Vilela e Rua Coronel Dulcídio; Avenida Bonifácio Vilela, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Penteadado de Almeida e Rodrigues Alves. (Redação acrescida pela Lei nº 10612/2011)

No mesmo sentido e com a mesma dinâmica o primeiro empreendimento instalado no bairro Órfãs após a obrigatoriedade do EIV foi o Palazzo Trevizo, que conta com 23 pavimentos destinados às classes A e B. Diferentemente dos demais, a área de localização foi alterada pela lei 9.806/2008 para ser incluída em ZR4<sup>97</sup>, não alterando a vocação predominante da área, mas tornando mais flexíveis os índices urbanísticos. No entanto, em regra, mesmo se tratando de ZR4 não seria permitida a edificação acima dos 6 pavimentos. Contudo, há um diferencial legal que permitiu a aprovação do empreendimento neste porte, que é o fato de o entorno estar enquadrado como ZCOM – com padrões urbanísticos bem mais flexíveis – e, assim, pela regra do art. 5, §2º da lei 6329/1999, pela qual o regime urbanístico adotado para os lotes que se encontram em zonas limítrofes será o menos restritivo, os padrões adotados foram os da ZCOM e como o terreno do empreendimento possui mais de 1000 m<sup>2</sup> a edificação pôde ultrapassar o limite de pavimentos previsto na ZR4, revelando, assim, uma confluência de legislações e alterações legais que possibilitaram a instalação do empreendimento deste porte na área, que destoa e é capaz de alterar a configuração do entorno predominado por residências térreas unifamiliares.

O último empreendimento desta região é o Alpha Garden. Destinado às classes B e C, conta com 21 pavimentos e está situado em área de ZCOM incluída pela lei 13.140/2018<sup>98</sup>. Trata-se de alteração pontual que incluiu uma ZCOM no interior de uma ZR4, assim como os primeiros empreendimentos do bairro Estrela. Essa estratégia, aliada com a permissão da lei 10.731/2011 – acerca da liberação do número de pavimentos para verticalização – possibilitou a aprovação do empreendimento em termos legais.

Contudo, assim como os demais bairros analisados, a predominância de uso e ocupação do bairro Órfãs é residencial, com residências térreas de médio padrão, o que se verifica ao visualizar o entorno do empreendimento Alpha Garden que conta com edificações térreas, antigas, algumas de madeira e sem padrão de verticalização, uma vez que o entorno

---

<sup>97</sup> Art. 20, § 4º - Considera-se enquadrada na Zona Residencial 4 (ZR4) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Balduino Taques, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e Saldanha da Gama; Rua Saldanha da Gama, trecho compreendido entre as Ruas Balduino Taques e Paulo de Frontin; Rua Paulo de Frontin, trecho compreendido entre as Ruas Saldanha da Gama e Rua Antonio João; Rua Antonio João, trecho compreendido entre as Ruas Paulo de Frontin e Avenida Bonifacio Vilela; Avenida Bonifacio Vilela, trecho compreendido entre as Ruas Antonio João e Rodrigues Alves; Rua Rodrigues Alves, trecho compreendido entre a Avenida Bonifacio Vilela e Rua Coronel Francisco Ribas; Rua Coronel Francisco Ribas, trecho compreendido entre as Ruas Rodrigues Alves e Xavier da Silva; Rua Xavier da Silva, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Francisco Ribas e Balduino Taques. (Redação acrescida pela Lei nº 9806/2008). (PONTA GROSSA, 20081)

<sup>98</sup> Art. 10, § 18 Fica enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: área com o ponto inicial na confluência entre a Avenida Ernesto Vilela e a Avenida Anita Garibaldi, seguindo por esta até a Rua Antônio Vieira até encontrar a Rua Miguel Couto e desta até a Rua Minas Gerais no sentido da Rua Júlia Lopes, e por esta até a confluência com a Avenida Ernesto Vilela até fechar o perímetro. (Redação acrescida pela Lei nº 13.140/2018). (PONTA GROSSA, 2018a)

ainda se mantém como ZR4. Então, embora seja um empreendimento destinado à classe média, diferente dos anteriores, ainda assim é capaz de influenciar a dinâmica da região, valorizando o solo urbano e estimulando processos de reconfiguração do bairro na porção alterada.

O próximo bairro afetado por um empreendimento de grande porte após a exigência do EIV foi o bairro Estrela. Também em contexto de valorização e mudanças nos seus padrões de uso e ocupação do solo, o primeiro empreendimento aprovado na área foi o Life Residence, composto por uma torre, com 35 pavimentos e destinado às classes A e B. O empreendimento foi aprovado no ano de 2017 e já está em construção na Rua Amazonas, nº 349, Vila Estrela, cujo zoneamento foi alterado e a área foi incluída como Zona Comercial por meio da Lei nº 11.477/2013.

Analisando-se o EIV apresentado pelo empreendedor ao município<sup>99</sup> se extrai, de forma muito genérica, como afirmado pelos próprios responsáveis, que o empreendimento não acarretará impactos negativos à cidade, pelo contrário, irá contribuir para a melhoria na qualidade de vida da população local, para o aumento de demanda por comércios locais, atração de atividades complementares, aumento da arrecadação fiscal para o município, incremento na oferta de novas habitações e aumento no valor de mercado e progresso social.

Contudo, ao se analisar as características do entorno do empreendimento verifica-se que o padrão imobiliário do novo empreendimento destoa em muito da realidade dos locais impactados, podendo resultar em impactos negativos ligados à gentrificação. Isso porque, primeiramente, a área de entorno do edifício Life Residence está enquadrada na zona residencial 4, caracterizada legalmente como uma zona predominantemente residencial que admite alta densidade, diversidade de usos (residencial e comercial compatível) e verticalização com no máximo 6 (seis) pavimentos. Embora já seja uma área valorizada da cidade, conforme demonstraram os estudos de Oliveira (2012) e as projeções do setor imobiliário (2019), a realidade de uso e ocupação que se constata é com a prevalência de residências térreas de padrão médio e poucos pequenos edifícios, considerando o limite de verticalização imposto pela zona do entorno.

Assim, se o bairro já se encontra há anos como um dos mais valorizados da cidade, embora apresente realidades diversas dentro do mesmo bairro, empreendimentos deste porte impactam na reconfiguração dos espaços ao valorizarem ainda mais os seus arredores, sendo

---

<sup>99</sup> EIV do empreendimento “Life Residence”. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1OfZLwGBkbpVFeWuNyOIERMBOstehwK9/view>. Acesso em 08 nov 2019.

capazes de estimularem e/ou facilitarem processos de gentrificação nas áreas em questão, promovendo a expulsão silenciosa dos residentes que não possuam meios de bancar o novo estilo de vida que vem se colocando na região.

Estes efeitos negativos que podem ocorrer estão relacionados à alteração de zoneamento que se fez no local e que permitiu, então, a instalação do empreendimento de muito maior porte e padrão do que os presentes na localidade. Isto se deu em decorrência da Lei 11.477/2013, que promoveu alterações na Lei 6.329/1999 para incluir como zona comercial a área compreendida pelas Ruas Padre Nóbrega, Emílio de Menezes e Amazonas.<sup>100</sup> Desse modo, o que se tem é uma pequena ZCOM dentro de uma ZR4 que, embora legalmente tenha certa flexibilidade com relação à diversidade de usos, é área definida como predominantemente residencial e na realidade do bairro Estrela é possível vislumbrar que preserva sua destinação residencial.

Por último, no bairro Oficinas o grande destaque da verticalização da cidade, o empreendimento Vogue Square Garden. A área onde será construído o edifício Vogue Square Garden foi incluída em ZCOM pela lei 10.780/2011<sup>101102</sup> que anteriormente era considerada como Corredor Comercial (CC), cujos índices urbanísticos são semelhantes aos da ZR4, inclusive quanto à limitação de verticalização em 6 pavimentos. Então, o que se visualiza neste caso é que houve a alteração da área considerada CC para incluí-la em ZCOM visando a possibilidade de maior verticalização e, especificamente quanto a este empreendimento, visando a verticalização livre, sem limite de pavimentos, já que o terreno conta com 5.940m<sup>2</sup>.

Em todos esses casos demonstrados se constata a incidência da dinâmica proporcionada pelas duas legislações – a lei de 2011 que permitiu a verticalização livre em terrenos de ZCOM com área superior a 1000 m<sup>2</sup> e a alteração posterior das áreas para ZCOM – demonstrando mais uma vez a influência da legislação e a atividade do mercado imobiliário para reconfiguração dos espaços na cidade, inserindo novos produtos imobiliários nas áreas mais valorizadas e bem estruturadas no sentido de direcionar a ocupação pelas classes mais altas, denotando possíveis processos de gentrificação ao proporcionar uma substituição classista silenciosa na região.

---

<sup>100</sup> Art. 10, § 15 - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Rua Padre Nóbrega seguindo pela Rua Emílio de Menezes até encontrar a Rua Amazonas, seguindo por esta fechando o perímetro até encontrar a Rua Padre Nóbrega. (Redação acrescida pela Lei nº 11477/2013). (PONTA GROSSA, 2013s)

<sup>101</sup> § 4º - Considera-se enquadrada na Zona Comercial (ZCOM) a área delimitada no seguinte perímetro: Avenida Visconde de Mauá, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha e Capitão Goes de Andrade; Rua Capitão Goes de Andrade, trecho compreendido entre a Avenida Visconde de Mauá e a Rua Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha; Rua Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha, trecho compreendido entre a Rua Capitão Goes de Andrade e Avenida Visconde de Mauá. (Redação acrescida pela Lei nº 10780/2011). (PONTA GROSSA, 2011k)

<sup>102</sup> Esta lei decorreu do PL 285/2010 de autoria do Poder Legislativo municipal representado pelo vereador Sebastião Mainardes Júnior. Assim como as demais alterações na lei 6329/99 não foram realizados estudos de viabilidade de alteração de zoneamento pelo Executivo, tampouco consultados os conselhos municipais.

Sob a ótica de um planejamento urbano que realmente pense a cidade de forma mais justa e menos desigual, tal alteração atua em sentido contrário e é prejudicial porque desconfigura as características do bairro<sup>103</sup>, uma vez que as disposições que definem as zonas comerciais são mais permissivas que às da zona residencial, principalmente quanto à verticalização.

Desta primeira estratégia verificada já se constata que o município de Ponta Grossa-PR não planeja e organiza o seu crescimento e desenvolvimento relacionado à verticalização de forma comprometida com a legislação de base, o Estatuto da Cidade. Primeiro porque as alterações legais referidas derivam todas do poder legislativo, sem consulta à população afetada ou estudos pelo poder executivo, que é o responsável pelo planejamento e gestão da cidade.

Segundo, porque se viu que as áreas em que estão localizados os empreendimentos ora analisados possuem vocação predominantemente residencial, pois assim foram planejados pelo município no ano de elaboração do seu último plano diretor, em 2006; e, a partir do momento em que determinadas áreas começam a ser alteradas sem planejamento pelo município, com mudanças drásticas, como é o caso de alteração de vocação residencial para comercial, ocorre a desconfiguração do perfil do bairro, uma vez que se alteram os índices urbanísticos relacionados à verticalização e à diversidade de usos na área.

Essas alterações impactam profundamente na produção do espaço urbano simplesmente por permitir que em um local com determinada vocação possam ser instalados outros diversos usos e edificações sem maiores reflexões, estudos e consultas sobre. Nos casos em análise e na tentativa de verificar se esse movimento legislativo é capaz de estimular/facilitar processos de gentrificação na cidade, o que se verificou – em maior ou menor medida – foram as descaracterizações das localidades do entorno dos empreendimentos que de predominantemente residenciais voltadas à classe média e baixa, em alguns casos, passaram a abrigar edificações imponentes, de alto valor, destinados a um público diverso do residente na região. Aliado a isto se tem o fato de os empreendimentos terem sido alocados justamente nos bairros que possuem maior valorização na cidade, próximos ao centro e com boa infraestrutura, no geral. Contudo, isso não significa que não existirá disparidade entre a nova edificação e o padrão de uso e ocupação posto na localidade de instalação, haja vista a

---

<sup>103</sup> Esta afirmação decorre do fato de que em pesquisas realizadas pelas autoras nos arquivos da Câmara de Vereadores de Ponta Grossa-PR foram acessados os projetos de lei que culminaram com as alterações legais na Lei 6.329/99, quando foi possível acessar o PL 221/2013, de autoria do Poder Legislativo representado pelo vereador Paulo Cenoura, que deu origem à Lei 11.477/2013. Nesta oportunidade verificou-se que o PL de autoria do legislativo não foi fundamentado em nenhum estudo de planejamento urbano pelo Executivo, tampouco passou pelos conselhos municipais. Tratou-se de uma alteração pontual, sem qualquer estudo ou justificativa legal que subsidiasse a alteração.

desigualdade de áreas dentro dos próprios bairros, o que ficou visível na análise dos estudos de impacto de vizinhança ao analisar o entorno dos empreendimentos.

Estes elementos são suficientes para indicar que os novos empreendimentos têm potencial para agregar valor às localidades de instalação e, assim, elevar ainda mais o valor do metro quadrado nas regiões, promovendo, então, a expulsão silenciosa daqueles que não mais puderem manter os novos estilo e padrão de vida impostos. Somem-se a isto os elementos estético e simbólico aos empreendimentos que se destinam ao público das classes mais altas, bem diverso dos residentes mais antigos das áreas, revelando, assim, a tentativa de imposição de um novo padrão de vida e consumo nestas regiões, também capaz de afastar ou desalojar aqueles que não conseguirem se adequar.

Por isso se reforça sempre a necessidade de se realizar os estudos de impacto de vizinhança e tomar o planejamento urbano como fundamental para a organização e ordenação do território da cidade, pois é o que materializa as relações sociais de produção e impacta diretamente da produção do espaço urbano. E por tais razões é que se afirma, enfim, que a hipótese de pesquisa aventada se confirma também nos presentes casos, pois o movimento legislativo da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo da cidade de Ponta Grossa-PR, ao alterar os zoneamentos e as destinações de determinadas áreas, proporcionando a valorização seletiva de localidades ao possibilitar a instalação de empreendimentos capazes de reconfigurar o espaço urbano, inserindo novos produtos imobiliários e promovendo uma substituição classista na ocupação do solo urbano, contribui para facilitar a ocorrência de processos de gentrificação no tecido urbano e atua em desconformidade com as diretrizes da política urbana regulamentadas no Estatuto da Cidade.

Enfim, o que se viu até o momento foi a reconfiguração socioespacial que ocorreu na cidade nas últimas décadas em decorrência das centenas de alterações de zoneamento, na qual os destaques quantitativos se devem à criação de novas zonas comerciais em detrimento das com fins residenciais, da verticalização sobre as outras formas de ocupação do solo e da tendência mais central das alterações, as quais, embora estejam localizadas nos bairros contíguos ao centro, situam-se nas porções mais bem localizadas dos bairros, com vias de acesso rápido ao centro e boa infraestrutura. Qualitativamente o destaque do processo de verticalização fica a cargo do incremento e da inserção de novos produtos imobiliários na cidade com a mudança no padrão dos edifícios residenciais estimulados pela dinâmica legislativa, revelando existência de intrínseca relação entre os agentes produtores do espaço urbano e as contradições da reconfiguração da cidade no atendimento de interesses do mercado imobiliário, o que será exposto e debatido no próximo e último tópico desta análise.

### 3.5 O PAPEL DO ESTADO E A RELAÇÃO ENTRE OS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO RESIDENCIAL DA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR

Toda essa dinâmica demonstrada até o momento não ocorreria sem a ação do Estado em sinergia com os demais agentes produtores do espaço urbano. O que se visualiza da dinâmica legislativa de emendas à lei de zoneamento, uso e ocupação do solo da cidade de Ponta Grossa é que o Município, ao promover alterações para permitir/incentivar o investimento privado, revela mais do que a disputa na produção do espaço construído, mas expõe uma verdadeira imbricação entre os agentes envolvidos na produção do espaço urbano residencial (SHIMBO, 2016).

Como aponta Harvey (2001) acerca do Estado, não há como ignorar as “complexidades e as sutilezas do seu envolvimento com outras facetas da sociedade” (HARVEY, 2001, p. 87). Nesse sentido, ao se analisar os resultados das confrontações entre as áreas alteradas e os alvarás expedidos se percebe a atuação e a interação dos diversos agentes na mudança do espaço urbano da cidade de Ponta Grossa. O destaque se dá à atividade do Estado, que se expressa na dinâmica legislativa e na convivência do Poder Executivo, bem como para o mercado imobiliário, representado aqui pelas incorporadoras e indústrias da construção civil, cujas imbricações são exploradas na sequência.

Com relação à atuação do Município já se demonstrou anteriormente a forma com que a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo é alterada. Essa forma de agir no trato da ordenação territorial revela muito sobre a falta de comprometimento municipal com o planejamento urbano da cidade na esteira do que dispõem o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de 2006 (ainda vigente).

E isso se aprofunda na medida em que a Lei de Zoneamento de Ponta Grossa data do ano de 1999 e não foi atualizada conforme o Estatuto da Cidade e o próprio Plano Diretor municipal de 2006, que previu uma série de instrumentos urbanísticos que, assim como a Lei de Zoneamento, não chegaram a ser regulamentados e atualizados (como já demonstrado anteriormente), deixando margem para a constante manipulação/alteração legal que facilita o atendimento de interesses dos setores que detém mais poder na correlação de forças que, no caso em tela, se traduzem no mercado imobiliário, nas incorporadoras e empresas do ramo da construção civil.

Essa imbricação entre os agentes foi verificada no momento anterior quando da confrontação entre as alterações legais e os alvarás expedidos para as localidades, contudo

cabe uma análise mais fina sobre a questão para entender quem são os principais agentes produtores do espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR nas mudanças de destaque.

Primeiro, a ocupação do espaço urbano para habitação unifamiliar se verificou em todas as regiões alteradas e decorre da demanda residencial individual que se manteve estimulada pelas alterações nos bairros, uma vez que a vocação residencial das localidades não se alterou. Desponta, então, a atuação dos consumidores/usuários da moradia como agentes produtores do espaço urbano, porque se relacionam com o valor de uso da habitação, que está ligado à oferta de boa infraestrutura urbana dos bairros, rápido acesso ao centro da cidade, e outras benfeitorias e comodidades urbanas, além do potencial de valorização que agregam valor ao uso da habitação e acabam por atrair novos residentes (Harvey, 1980).

Mas, como se viu, a verticalização da cidade foi o grande resultado das emendas legais. Contudo, ela não se manifestou da mesma forma nas diferentes regiões da cidade, razão pela qual os agentes produtores do espaço que influíram nessa dinâmica possuem diferentes perfis. Primeiro, no bairro de Uvaranas de forma geral, como resultados da alteração legal promovida pela lei nº 10.260/2010 (PONTA GROSSA, 2010d), se percebe um perfil de verticalização voltado ao atendimento de consumidores ligados aos serviços educacionais, alunos das universidades e faculdades da região, realizados por empresas construtoras locais e menores até o ano de 2012. Contudo, a dinâmica se altera com o início da entrada de grandes grupos e construtoras para edificar no bairro, como foi o caso do Grupo Prestes Construtora e Incorporadora, responsável pelo empreendimento Vittace Uvaranas em 2012 e a construtora JMC, responsável pelo grande empreendimento de alto padrão Oasis Palace, autorizado no ano de 2014<sup>104</sup>.

Estes dois são bons exemplos da diferença de perfil mencionada acima, porque o Grupo Prestes, embora se trate de um grande grupo, com diversos empreendimentos na cidade e no estado do Paraná, destina-se a atender as classes populares com empreendimentos

---

<sup>104</sup> Tratam-se de duas empresas incorporadoras imobiliárias que possuem diversos empreendimentos na cidade. O Grupo Prestes é o responsável pelo empreendimento Vittace Uvaranas e possui diversos outros já aprovados pelo município, que estão em obras ou, ainda, na fase de comercialização dos imóveis na planta, sendo eles: Vittace Oficinas (em obras), Condomínio Inova (em obras), Vista Santa Paula (lançamento), Vittace Jardim Carvalho (em obras), Vittace UP (em obras) e Vista Uvaranas (na planta). Informações obtidas no endereço eletrônico do Grupo Prestes. Disponível em: <https://www.prestes.com/cidade/ponta-grossa/>. Acesso em 18 jan 2020.

A construtora JMC trata-se da empresa Jonas Mello Chueire que atua no ramo imobiliário ponta-grossense há cerca de 40 (quarenta) anos, tendo se especializado na construção de edifícios residenciais de alto padrão destinados às classes mais altas. Alguns exemplos são os empreendimentos Alpha, Corporate Center, Monet, Renoir, Cezzane, Onyx, Platinum, e Oásis, todos de alto padrão em localizações privilegiadas da cidade. Informações obtidas no endereço eletrônico da empresa. Disponível em: <https://construtorajmc.com/sobre>. Acesso em 26 mai 2020.

financiados pelos programas habitacionais do governo federal e no caso deste empreendimento em Uvaranas, a sua localização é periférica em relação ao bairro. Enquanto que a construtora JMC, também responsável por diversos empreendimentos na cidade, visa atingir as classes altas, com a construção de edifícios de alto padrão em uma localidade mais bem situada do bairro.

No bairro Oficinas, que inaugurou o novo ciclo de verticalização da cidade, despontou a atividade das construtoras JMC, responsável pelos empreendimentos Torre Cezanne e Platinum Design Residence; LCS, pelo Côte D'Azur e Vogue Square Garden; RF Barbur Empreendimentos Imobiliários Ltda., pelo edifício Grande Maison e Merhy Engenharia Ltda. pelo Edifício Gran Piazza. Tratam-se todos de edifícios de alto padrão e o que se poderá observar é que os agentes do mercado imobiliário se repetem nessa dinâmica, diversificando-se apenas quanto à atuação mais localizada em determinados bairros da cidade.

O bairro Estrela também sofreu os impactos das alterações legais que resultaram em maior verticalização atraindo a atuação da construtora ECB Engenharia Civil Ltda. responsável pelo edifício de alto padrão Palazzo Masini, da Construtora Ilha Bela Ltda, com um edifício de alto padrão com 35 pavimentos na Rua Salomão Tuma e da construtora Merhy Engenharia Ltda., que possui outros diversos empreendimentos no bairro Estrela.

Jardim Carvalho e Órfãs apresentaram uma dinâmica semelhante ao bairro de Uvaranas pela diversidade na produção do espaço urbano residencial, havendo incremento tanto na habitação uni familiar como na verticalização. Os primeiros edifícios aprovados para a região (2008-2012) foram construídos por empresas locais, havendo o ingresso de novos agentes após o ano de 2013, com a autorização de grandes edifícios nos bairros. A construtora ECB Engenharia Civil Ltda. foi a primeira a iniciar um grande empreendimento no bairro Jardim Carvalho (Ed. Renaissance). Após, a construtora Base Forte Ltda. lançou o empreendimento London Palace e, logo depois, foi lançado o Edifício Marat. A construtora Bazzi Ltda. também se inseriu no bairro com o empreendimento Brickel Residence. Todos de alto padrão, localizados na mesma região e feitos por grandes empresas do setor da construção civil.

O grupo de grandes construtoras – LCS, JMC, ECB Engenharia Civil Ltda., Base Forte Ltda.<sup>105</sup> – ganhou expressão no espaço urbano ponta-grossense a partir da guinada do processo de verticalização que inseriu novos produtos imobiliários na cidade, representados

---

<sup>105</sup> O Grupo LCS, a empresa ECB Engenharia Civil Ltda. e a construtora Base Forte, assim como a Construtora LCS, tratam-se de empresas que tem ampla atuação no município, pois são responsáveis pela construção de edifícios de alto padrão na cidade, cujo público alvo são as classes mais altas.

por grandes edifícios de alto padrão. Paralelamente às demais empresas do ramo da construção civil e empreendedores autônomos que também fomentam a ocupação residencial nos bairros com a edificação, a dinâmica desenvolvida pelo grupo acima destacado se diferencia na medida em que estão sendo as responsáveis por concretizar o novo ciclo de verticalização da cidade, inserindo grandes empreendimentos para o público das classes mais altas.

Esta demanda por empreendimentos de alto padrão na fase mais recente da cidade está relacionada ao atestado crescimento econômico do município, estimulado pela vinda de grandes empresas multinacionais como a DAF Caminhões Brasil, a cervejaria AMBEV e a indústria da rede alimentícia Madero. Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho demonstram que o setor da construção civil cresceu entre 2007 a 2019 em Ponta Grossa, tendo maior número de admissões do que desligamentos no setor neste período, representando 83,16% das novas admissões da microrregião a que cidade está incluída e 3,12% das novas admissões com relação ao estado do Paraná, confirmando os fatos constatados na cidade com o aquecimento do mercado imobiliário e da construção civil.

Como a verticalização de alto padrão é um dos grandes destaques dos resultados socioespaciais das alterações legais à Lei de Zoneamento municipal extrai-se que os agentes privilegiados pelas alterações legislativas foram as grandes empresas do ramo da construção civil acima mencionadas, principalmente após o ano de 2011 com a alteração legal promovida pela lei 10.731/2011 que flexibilizou em demasia os índices urbanísticos para verticalização.

Com isto, tais empresas viram na cidade de Ponta Grossa uma oportunidade de inserir novas tendências imobiliárias e extrair uma melhor renda fundiária com a verticalização intensa acima dos 15 (quinze) pavimentos de altura, alterando a face do setor imobiliário local e ocupando um novo nicho de mercado nas melhores localizações da cidade, demonstrando como a definição de zoneamentos influi na escolha da localização no processo de produção do espaço urbano por estes agentes e reforçando que “só a totalidade da cidade produz e reproduz localizações, mas elas são irreproduzíveis” (VILLAÇA, 1998, p. 354), para se concluir que a localização é elemento essencial no processo de produção do espaço urbano e impacta diretamente na desigualdade e segregação socioespaciais, promovendo uma apropriação diferenciada da cidade às diferentes classes.

Até então não se tinha percebido movimentação do executivo municipal com relação às alterações legais da lei de zoneamento, que ficaram a cargo da Câmara de Vereadores até o ano de 2015. Contudo, essa alteração de índice urbanístico em específico movimentou ambos

os poderes e promoveu profundas alterações na produção do espaço urbano residencial da cidade, como visto nos tópicos anteriores ao se apontar, inclusive, possíveis indícios de processo de gentrificação nas áreas de instalação dos empreendimentos.

E é nesse momento que se destaca o papel do Executivo municipal na promoção desta nova tendência na produção do espaço urbano residencial. Não obstante o projeto de lei que culminou com a lei nº 10.731/2011 tenha sido de autoria do poder legislativo, em entrevista ao *Jornal da Manhã*, publicada em 13/05/2017<sup>106</sup> o Prefeito Marcelo Rangel demonstrou entusiasmo com a escolha da cidade para a execução do projeto do edifício Vogue Square Garden, o famoso empreendimento de 50 (cinquenta) andares da cidade, destacando que o município teve um papel importante para atrair essa nova modalidade de investimento porque:

Acredito que a verticalização de Ponta Grossa é um dos principais pontos do nosso programa de desenvolvimento econômico estabelecido nos quatro anos de nossa gestão. No início do nosso trabalho tinha a limitação em relação aos prédios. Então alteramos a legislação e acredito que isso foi uma medida muito feliz. (ROGALA, 2017).

Essa fala do chefe do executivo municipal é carregada de sinais que retratam exatamente o descaso municipal com uma política urbana séria e comprometida com as diretrizes do Estatuto da Cidade, porque escancara, sob a roupagem do discurso de desenvolvimento econômico para a cidade, a estratégia de alterações legais para permitir, atrair e facilitar investimentos privados que beneficiam um seletivo grupo de agentes. Retrata a intencionalidade do município e a íntima relação com o setor da construção civil, especialmente com as grandes construtoras, que foram as beneficiadas pela alteração dos índices urbanísticos para verticalização em zona comercial.

Estas estratégias adotadas retratam a relação próxima entre os agentes para guiar o planejamento urbano e a ordenação territorial da cidade dentro de uma lógica que busca a extração máxima da renda fundiária ou imobiliária. Maricato (2015, p. 23) já apontava que “a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central”, acrescentando que

A renda fundiária ou imobiliária aparenta ser uma riqueza que flutua no espaço e aterrissa em determinadas propriedades, graças a atributos que podem estar até mesmo fora delas, como, por exemplo, um novo investimento público ou privado feito nas proximidades. A legislação e os investimentos urbanos são centrais para gerar essa riqueza que irá favorecer (valorizar) determinados imóveis ou bairros. (MARICATO, 2015, p. 23).

---

<sup>106</sup> A declaração foi proferida na mesma entrevista mencionada no início desta análise, em que o Sr. Helmiro Bobeck, à época representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná, também teceu declarações sobre as novas tendências da verticalização da cidade de Ponta Grossa.

Essa disputa revela o caráter especial que tem a moradia enquanto mercadoria, haja vista que demanda terra urbanizada – aquela dotada de infraestrutura e serviços urbanos – que, por sua vez, implica em investimentos públicos para tanto. Assim, Maricato (2018, p. 119) ao afirmar que “a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua” infere da necessidade de investimentos públicos sobre a terra nua para que ofereça condições de moradia e, assim, como tais investimentos valorizam a terra, agregando renda aos proprietários fundiários e imobiliários, pois tornam-na ocupável, a disputa por localizações e investimentos públicos é crucial na cidade, sendo a terra urbanizada o elemento chave da política urbana habitacional, segundo a autora.

Para complementar, a autora refere-se a essa dinâmica como uma “luta surda” (MARICATO, 2018, p. 83) onde a disputa pelas rendas imobiliárias e investimentos públicos acaba por determinar os rumos do desenvolvimento das cidades. A referência à dinâmica ser uma “luta surda” quer demonstrar que embora quase a totalidade da população da cidade seja afetada por ela, pouco é feito no sentido de discutir, debater e evitar, ganhando prevalência o discurso oficial de desenvolvimento econômico da cidade.

E este caminho traçado por essa lógica é o que segrega e cria diferentes cidades dentro da mesma cidade. Lojkine (1997) ao explicar o papel da renda fundiária no planejamento urbano e a relação entre os agentes na dinâmica entre preço do solo versus segregação urbana distingue três principais tipos de segregação que podem ocorrer nas cidades em razão da disputa pela melhor renda fundiária, são eles: a) segregação pela oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia, onde o papel-chave dos efeitos da aglomeração explica a importância da renda conforme a localização; b) uma segregação decorrente da separação crescente entre as zonas e as moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular; e c) a segregação pelo esfacelamento generalizado das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas [...] é o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento (LOJKINE, 1997).

Explica o autor que uma forma não se sobrepõe à outra mesmo diante do fato de proporcionarem um acesso desigual aos meios de consumo coletivo na cidade, mas que essa forma de estratificação urbana é subordinada a uma forma de segregação social, que seria determinante para o desenvolvimento das relações entre as diferentes classes sociais com os valores de uso urbanos, causando, então, a exclusão não só das camadas médias assalariadas de partes da cidade, como daqueles detentores do pequeno e médio capital, privando-os do

acesso aos bens de consumo coletivos e promovendo uma apropriação diferenciada da cidade pelos diferentes estratos sociais (LOJKINE, 1997).

Essas reflexões demonstram que a relação entre os agentes produtores do espaço urbano – notadamente Estado e promotores imobiliários, além do setor da construção civil – se aprofunda para valorizar cada vez mais determinados espaços já valorizados, o que pode ter um efeito nefasto no espaço urbano, como a segregação e a gentrificação apontadas anteriormente. Maricato (2018) assevera que a relação entre Estado e promotores imobiliários na disputa destes últimos por investimentos públicos, objetiva a valorização dos seus empreendimentos, considerando que “determinadas localizações na cidade atribuem prestígio a uma empresa” (MARICATO, 2018, p. 84), revelando a face estética, ideológica e cultural do poderio econômico que permeia as relações entre os agentes na produção do espaço urbano.

Apesar de impactante Rolnik (2015) demonstra que o Estado e o setor da construção civil nutrem uma relação de longa data na história brasileira, explicando que:

[...] Raízes profundas enlaçam empreiteiras e agentes públicos, e o próprio processo de estruturação do setor de engenharia pesada foi fomentado fortemente pelo Estado, numa “articulação funcional” que implica não apenas uma intensa imbricação entre interesses públicos e privados, mas também a enorme capacidade de influência por parte das empreiteiras, inclusive na definição de políticas públicas (ROLNIK, 2015, p. 341).

O caso de Ponta Grossa-PR não é diferente. Aqui se visualizam indicativos dessa tendência, haja vista a instalação de empreendimentos de altíssimo padrão em localidades que, embora valorizadas, ainda mantém um padrão de uso e ocupação voltado à classe média. Com o aprofundamento dessa dinâmica estimulada pela legislação local e incentivada pelo executivo, existe o risco de se promover uma substituição classista no espaço urbano, agudizando ainda mais a divisão de classes na cidade.

Algumas alterações em específico ilustram essa relação próxima entre Estado, setor imobiliário e da construção civil em Ponta Grossa, e o conseqüente distanciamento das diretrizes legais da política urbana para ordenação do solo, como foram os casos das alterações promovidas pelas leis nº 10.780/2011, 11.006/2012, 11.238/2013, 11477/2013 e 12.675/2016 que alteraram pontualmente trechos ou determinadas áreas de ruas nas quais foram autorizados vários edifícios de alto padrão que caracterizam o novo ciclo de verticalização da cidade, como detalhado nos tópicos anteriores. Frise-se que nestes locais alterados não foram expedidos alvarás para outras formas de uso e ocupação residencial do espaço urbano.

A prática que se observa do movimento de alteração à lei de zoneamento de Ponta Grossa-PR e seus reflexos na produção do espaço urbano residencial é justamente a lógica debatida por Maricato (2018), porquanto se viu dos dados acima expostos que os resultados das alterações legais, principalmente os edifícios destinados às classes mais altas, estão concentrados nos bairros mais valorizados da cidade e nas porções mais centrais destes bairros, isto é, nas áreas onde já houve investimento público em infraestrutura urbana, transformando a terra nua em terra urbanizada.

O que revela, portanto, uma das grandes contradições na atividade de regulação do uso e ocupação do solo urbano de Ponta Grossa-PR, a de que a lei – ao alterar os zoneamentos – proporcionou o ganho dos agentes ligados ao mercado imobiliário e da construção civil na disputa pela terra urbanizada da cidade de Ponta Grossa-PR, contribuindo para a valorização seletiva dos espaços na cidade, bem como para a apropriação e acesso diferenciados aos bens de consumo coletivo pelos diferentes agentes, demonstrando que o processo e os investimentos se dão socialmente, são públicos, mas a apropriação e os ganhos são privados.

Por tais razões é que se concorda com Maricato (2018) de que a lei é importante – e o ordenamento jurídico brasileiro tem um largo arcabouço legal para a política urbana – mas a lei por si só não basta, porquanto sua aplicação perpassa necessariamente pela correlação de forças entre os agentes envolvidos e na identificação das contradições, notadamente na questão de controle da terra urbanizada via disciplina do uso e ocupação do solo em países extremamente desiguais onde os poderes político, econômico e patrimonial se confundem na esfera de poucos, como no Brasil.

Nesse sentido é que se verifica, então, que não se trata de negar a legislação ou editar novas leis, uma vez que os instrumentos urbanísticos existem, mas de repensar a sua aplicação, porquanto até o momento, nas situações aqui analisadas de alterações legais sem quaisquer requisitos, a aplicação de um instrumento legal que deveria servir de apoio ao desenvolvimento das funções sociais da cidade acaba por contrariar as suas próprias finalidades, causando disfunções sociais no tecido urbano.

Inserido nessa temática o tópico a seguir e o último momento desta análise buscará discutir e debater teoricamente o processo de produção do espaço urbano residencial de Ponta Grossa, analisado a partir das alterações à lei de zoneamento, demonstrando o que já se apontou em vários momentos, isto é, o distanciamento da atividade legislativa relativa à lei de zoneamento com o que dispõe o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor municipal. Isto para que ao final se possa pensar em novos caminhos para a aplicação dos instrumentos da política

urbana municipal, principalmente diante do processo de revisão do plano diretor ocorrido nos anos de 2018 e 2019.

### 3.6 A LEI DE ZONEAMENTO DA CIDADE DE PONTA GROSSA-PR E O DESCOLAMENTO COM AS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE: PENSANDO NOVOS CAMINHOS

Visando o desenvolvimento de cidades socialmente mais justas que proporcionem o cumprimento dos objetivos fundamentais da república federativa do Brasil (art. 3º, CF/88) – a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer ordem – a política urbana foi regulamentada pela Lei federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, cujas diretrizes gerais versam sobre a garantia do direito a cidades sustentáveis, que compreendam o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos.

Também, pela primazia da gestão democrática da cidade por meio da ampla participação popular, assim como pelo planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, dentre outras dispostas no art. 2º da Lei 10.257/2001.

A ordenação e controle do uso do solo é uma das diretrizes do Estatuto da Cidade disposta no art. 2, inciso VI da lei e busca evitar um crescimento desordenado da cidade, bem como a proximidade de usos incompatíveis que possam perturbar as populações residentes como, por exemplo, a instalação de zonas estritamente residenciais de baixa densidade e sem diversidade de usos confrontando com zonas industriais e de serviços, por exemplo. Busca evitar também o parcelamento do solo, edificação ou uso inadequados em relação à infraestrutura urbana, a retenção especulativa de imóveis urbanos e a instalação de empreendimentos ou atividades que possam sobrecarregar o tráfego sem que haja a previsão de infraestrutura correspondente.

Para tanto é que foram previstos os instrumentos anteriormente citados, sendo o principal deles o plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e sob o qual devem ser disciplinados os demais instrumentos tributários,

políticos e jurídicos previstos no estatuto, incluindo-se aí a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

Sob essa perspectiva, então, é que se esperava que o plano diretor da cidade de Ponta Grossa, elaborado no ano de 2006, fosse construído. Entretanto, como se demonstrou no decorrer dessa pesquisa, embora tenha seguido o formato previsto no Estatuto da Cidade, materialmente o plano não significou uma grande mudança urbanística para a cidade no sentido de concretizar as novas diretrizes urbanas e buscar o desenvolvimento de uma cidade socialmente mais justa, com a promoção da função social da propriedade, uma vez que relegou os instrumentos da política urbana à legislação futura – o que levou praticamente uma década para começar a ser regulamentado – e não enfrentou verdadeiramente as desigualdades urbanas principalmente pelo fato de nunca ter atualizado a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo conforme as novas diretrizes da política urbana.

Uma das formas de promoção de mudança está justamente no plano diretor, contudo, para que isso ocorra os municípios deveriam editar um PD que contraria os interesses daqueles que detém o poder local, que se constituem, em regra, nos proprietários fundiários e nos que lucram com a atividade especulativa imobiliária. Mas, a aprovação e a implementação de um plano com essas características ainda parece uma tarefa muito complexa, considerando o contexto de profunda desigualdade social urbana nas cidades brasileiras, marcado pela disputa de terra e concentração de propriedade urbana, relegando ao PD, a depender da correlação de forças locais, um papel muito abaixo do que permite a estrutura desenhada pelo Estatuto da Cidade (MARICATO, 2018).

Não se trata de minimizar a importância da robusta legislação urbana construída pós CF/88, mas de compreender que a lei confere os instrumentos para o combate à apropriação desigual do espaço urbano, mas não o resolve por si, tanto que o rumo de desenvolvimento das cidades brasileiras revela um aprofundamento da questão urbana com a intensificação das desigualdades sociais e concentração de propriedade. Por isso, afirma Maricato (2018, p. 93) que “não é incomum verificar que uma legislação, criada com uma intenção, tem efeito contrário em sua aplicação, como revela o impacto sobre as cidades da lei federal 6.766, de parcelamento do solo”.

Isto revela o peso que a correlação de forças expressa na direção da política urbana, notadamente na aplicação dos instrumentos referentes à função social da propriedade. Na cidade de Ponta Grossa-PR a situação não é diferente, porquanto se viu que a imbricação entre os agentes produtores do espaço urbano, com destaque para o Estado, os promotores imobiliários e o setor da construção civil, moveu a disputa pela terra urbanizada na cidade e,

embora a edição de um plano diretor pós Estatuto da Cidade, a correlação de forças local não permitiu sequer a atualização da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano às novas diretrizes da política urbana, mantendo-se uma legislação antiga e defasada do ano de 1999, que facilitou a manipulação do instrumento por interesses dos poderes locais e alterou substancialmente a produção do espaço urbano.

O zoneamento, enquanto instrumento da política urbana, interfere diretamente sobre o direito de propriedade e ao regular os seus limites e sua aplicação acaba, por vezes, restringindo-o ou imprimindo nova conformação jurídica relativa ao gozo e fruição de tal direito. Porém, justamente por impactar no direito de propriedade é que esse instrumento ganha especial atenção quando aplicado em realidades marcadas pela desigualdade social, uma vez que pode representar, nas mãos de uma minoria dominante, um instrumento de desigualdade e segregação, longe de atender ao bem comum, ao interesse público e à função social da propriedade (VILLAÇA 2004; 2005).

Novamente, a realidade de Ponta Grossa-PR tende a confirmar essa desconexão com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Primeiro, porque sendo anterior ao EC não foi atualizada conforme as novas diretrizes, incluindo a nova perspectiva de ordenação do solo e visando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. E relacionado a esse fato, por não seguir na mesma linha do EC, foi alvo de constantes alterações ao longo dos anos conforme se demonstrou acima, sendo um canal de acesso ao uso e ocupação do solo principalmente pelos promotores imobiliários e do setor da construção civil, já que as constantes alterações resultaram em maior verticalização da cidade, especialmente a de alto padrão.

Além de não incorporar as diretrizes quanto ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao cumprimento da função social da propriedade a desconexão com a proposta de uma gestão democrática da cidade é flagrante tanto na edição da lei nº 6.329/1999 quanto nas suas centenas de alterações, uma vez que não houve qualquer modalidade de participação popular na edição da lei e nas suas emendas, como se demonstrou nos primeiros tópicos desta análise, violando as diretrizes gerais do EC (art. 2, inciso II) e do próprio PD 2006, que dispôs como uma de suas diretrizes a promoção de uma gestão democrática da cidade (art. 6º, II, PD) via participação dos cidadãos nos processos de planejamento, tomada de decisão e controle das ações públicas, incentivada por meio de debates, audiências e consultas públicas, além dos conselhos municipais da cidade e de zoneamento (artigos 16 e 17, Lei nº 8.663/2006).

Inclusive, o Conselho Municipal da Cidade, instituído pela lei municipal nº 9.347/2007 e atualmente regulado pela lei nº 12.223/2015 detém como uma de suas atribuições a apresentação, apreciação e avaliação de propostas de alteração das leis

urbanísticas que compõem o Plano Diretor (art. 2º, II, da lei nº 12.223/2015), onde se inclui a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

O Conselho Municipal de Zoneamento, por sua vez, existe desde a antiga lei de zoneamento de Ponta Grossa (lei nº 4856/1992), contudo, nem este, nem o conselho municipal da cidade foram acionados, provocados ou consultados quando da edição da lei nº 6.329/1999 e suas centenas de alterações, conforme consta nos projetos de lei das emendas legais. Mostrando uma flagrante violação ao Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de 2006, que elenca a gestão democrática da cidade como uma das formas de se garantir a função social da cidade (art. 11º, II da lei nº 8.663/2006) e, dessa forma, revela uma dinâmica legislativa completamente apartada dos ideais da reforma urbana insculpida no Estatuto da Cidade.

Da análise dos projetos de lei que deram corpo a essa pesquisa observou-se que o Poder Executivo omitiu-se por um longo período, mas estava ciente das medidas que estavam sendo tomadas pela Câmara municipal, tanto que antes da iniciativa do Ministério Público no ano de 2015 o Poder Executivo vetou a lei nº 11.445/2013 (PL 109/2013), de autoria do poder legislativo pelo Vereador Antônio Laroca Neto, que pretendia incluir em zona comercial um trecho da via pública Avenida Visconde de Mauá, apresentando, em síntese, os seguintes argumentos:

A vigência da proposta em tela deve ser analisada com cautela haja vista a **modificação do zoneamento proposto pela Lei nº 11.445 importar em viabilizar que nesse trecho possam ser constituídos comércios incompatíveis com a infraestrutura urbana do local**, em especial, com o sistema viário ali existente, ao mesmo tempo em que, quando da interposição ao objeto da lei ora vetado, observa-se que **não foram apresentados os motivos que justifiquem tal alteração.**

**Quando da implantação de medida em que não se verificam os impactos resultantes no entorno de uma região, esta pode insurgir como elemento causador de desequilíbrio urbano ao local**, contribuindo para a diminuição da qualidade de vida dos seus moradores e pessoas que transitam no local pelo fato de terem de conviver com atividades incompatíveis com os fins iniciais previstos, logo, este **Poder Executivo considera a presente lei contrária ao interesse público e, mercedora, portanto, do veto ora apostado.**

**A modificação do zoneamento de uma cidade deve vir sempre embasada de justificativas que atendam satisfatoriamente a população envolvida, uma vez que as modificações do zoneamento alteram situações pré-constituídas, modificam a vida das pessoas, tanto do local específico, como de toda a comunidade.**

**Outrossim, a modificação do zoneamento expressa na Lei nº 11.445 se faz de modo paralelo ao projeto de zoneamento em revisão pelo Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Planejamento**, consequentemente, em sequência, o mesmo será analisado por essa Nobre Casa de Leis, a qual, por meio do desenvolvimento dos debates públicos que levarão à efetivação do projeto de lei integrante do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa, o assunto poderá ser melhor debatido e integrado no contexto urbano a ser definido para nossa cidade (PONTA GROSSA, 2013r).

Verifica-se a coerência e o alinhamento dos argumentos apresentados pelo Executivo às diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de 2006. Contudo, nesta situação o veto foi rejeitado pelo poder legislativo mantendo a alteração válida e em vigor. O Executivo, por sua vez, não tomou qualquer outra medida após essa até ser instigado pela intervenção do Ministério Público no ano de 2015, quando passou a vetar as leis aprovadas nessas mesmas condições e, a partir de então, passou a ser o autor dos projetos de lei tendentes a alterar o zoneamento urbano da cidade de Ponta Grossa-PR, ao menos até o ano de 2018.

O que se extrai do que foi exposto até o momento é que embora o município de Ponta Grossa tenha revisado seu plano diretor após a edição do Estatuto da Cidade e, ainda que teoricamente, tenha incorporado em seu texto as diretrizes da nova política urbana pós Estatuto, fato é que não houve a construção de uma nova ordem urbanística na cidade de Ponta Grossa-PR pós-estatuto, revelando que o PD foi mais um plano formal para cumprir a legislação do que um instrumento material de mudança da realidade urbana da cidade, especialmente no combate às desigualdades espaciais por meio do controle do uso e ocupação do solo. E isto ficou evidente com a ausência de regulamentação e aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, sobretudo a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo que não foi atualizada mesmo após o EC e o PD 2006, revelando ter se transformado em um acesso facilitado ao uso e ocupação do solo pelos agentes que detém maior poder econômico na dinâmica de produção do espaço urbano.

Retomando as reflexões trabalhadas nos capítulos anteriores acerca do zoneamento, tem-se que além de ser descolada das diretrizes do EC e do PD 2006 a lei de zoneamento de Ponta Grossa-PR expressa a estrutura funcionalista, tradicional ou conservadora descrita por Souza (2002), porquanto divide o tecido urbano em diferentes zonas conforme o tipo de uso solo mais adequado que fora atribuído àquela área, separando e controlando o solo urbano em residencial, comercial e industrial, em regra.

A crítica apontada por Souza (2002) de que essa forma de zoneamento concretiza uma visão estritamente tecnocrática do planejamento urbano e minimiza as questões sociais, encarando-as como “simples tensões” e não como expressões objetivas das contradições de classes, se aplica à legislação de Ponta Grossa-PR que se manteve defasada e foi sendo aplicada de forma paralela às diretrizes urbanas e à realidade ponta-grossense. Pois, à medida que foi constantemente emendada pelo poder legislativo municipal beneficiou, principalmente, o mercado imobiliário e o setor da construção civil por meio do incremento da verticalização que se deu na cidade em decorrência das alterações, não considerando os demais instrumentos urbanísticos ou estudos técnicos, tampouco a noção de um

“planejamento urbano includente” (SOUZA, 2002, p. 262) guiado pela concepção de justiça social inspirada no ideário da Reforma Urbana.

Diferente da visão tecnocrática esse modelo inverte a lógica e se projeta sobre os problemas e riscos concretos da cidade, não se restringindo ao estabelecimento puro de zonas residenciais e comerciais. Pautado pelo princípio da “inversão de prioridades” entende pela necessidade de criação de zonas com prioridade de investimentos públicos, determinando ao Estado que, em vez de privilegiar bairros já estruturados, deve focar os investimentos públicos na satisfação das necessidades básicas dos bairros mais pobres e desguarnecidos de infraestrutura e equipamentos urbanos, tais como as favelas, os loteamentos irregulares e os vazios urbanos (SOUZA, 2002).

Ao contrário, a forma de aplicação da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo de Ponta Grossa-PR revelou uma prática nociva ao planejamento urbano e à produção do espaço conforme uma concepção de justiça social urbana delineada no EC e no PD 2006. Denominada de *spot zoning* Souza (2002) afirma ser uma expressão pejorativa para se referir às emendas na lei de zoneamento que tem por objetivo criar uma exceção em determinadas zonas, ou seja, realizar um rezoneamento de uma área específica solicitada por um proprietário, asseverando que:

No fundo, o *spot zoning* nada mais é que uma forma particularmente afrontosa de tratamento excepcional de um ou alguns proprietários, em que as regras são “flexibilizadas” pontualmente sem que daí decorra o oferecimento de uma contrapartida válida sob o ângulo do interesse coletivo (SOUZA, 2002, p. 259).

Embora essa situação específica tenha sido demonstrada em duas emendas legislativas (nº 12.812/2017 e 13.005/2017), não tendo sido possível conectar a iniciativa legislativa das demais emendas a determinados proprietários, fato é que quando se confrontou as emendas legislativas com a expedição de alvarás foi possível visualizar quem foram os maiores beneficiados pelas alterações que ocorreram de forma muito pontual em diversos locais do espaço urbano de Ponta Grossa, priorizando-se os bairros mais valorizados da cidade. Então, mesmo que não se possa afirmar que houve *spot zoning* em todas as alterações legislativas da lei de zoneamento de Ponta Grossa-PR é certo que a prática de alteração legal pontual para adequar pontualmente o zoneamento de determinadas áreas da cidade é uma prática para beneficiar os proprietários fundiários e configura uma afronta ao planejamento urbano que se pretende. Concorda-se com Souza (2002) com o fato de que essa flexibilização pontual das leis de zoneamento carrega em si os riscos decorrentes da interação entre os agentes privilegiados que fazem prevalecer seus interesses, aumentando-se os riscos de abusos,

corrupção e desmoralização da lei frente à população, reforçando, desse modo o “caráter excludente e elitista do zoneamento convencional” (SOUZA, 2002, p. 259) e moldando desigualmente a produção do espaço urbano da cidade.

Expostas as reflexões críticas do por que se afirma que a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano de Ponta Grossa-PR é aplicada de forma descolada com o Estatuto da Cidade e com o próprio Plano Diretor de 2006 da cidade, é importante frisar que o recorte temporal que se fez para essa pesquisa foi o período pós CF/88 até o ano de 2018 e embora ambas as legislações (Lei de zoneamento e PD 2006) ainda estejam em vigor, em 2018 teve início o processo de revisão do plano diretor e toda a legislação urbana acessória na cidade de Ponta Grossa-PR.

O processo foi concluído no mês de outubro de 2019 e encaminhado à Câmara de Vereadores para análise e votação do projeto de lei do novo Plano Diretor e da legislação decorrente que regulamenta os instrumentos urbanísticos. Tal processo faz parte da obrigação decenal de revisão dos planos diretores prevista no Estatuto da Cidade (art. 40, §3º, lei 10.257/2001) e conforme consta na minuta do projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores, a revisão contou com a realização de audiências públicas, oficinas comunitárias nos diferentes bairros da cidade e reuniões com a equipe técnica, de modo a discutir os rumos da política e do desenvolvimento urbano da cidade, considerando as transformações ocorridas desde a última revisão em 2006, algumas das quais foram bem significativas, como se demonstrou com os resultados das emendas legais acima discutidas.

De forma sucinta, uma vez que não é o objetivo deste momento realizar uma análise aprofundada dos projetos de lei do plano diretor e da nova lei de zoneamento, serão apresentadas as novas propostas, comparando-as com as que estão em vigor, a fim de analisar se houve mudança na forma com que o Município enfrenta as questões urbanas, especialmente as relacionadas ao controle, uso e ocupação do solo, considerando a peculiaridade que engloba a lei nº 6.329/1999 diante do tempo de vigência e suas centenas de alterações.

Primeiramente, a minuta do novo Plano Diretor informa que o documento decorre da revisão decenal exigida pelo Estatuto da Cidade e foi construído apoiando-se na perspectiva do EC e da Agenda 21 brasileira,<sup>107</sup> que dispõe diretrizes para um desenvolvimento urbano

---

<sup>107</sup> Informações extraídas do Ministério do Meio Ambiente dispõem que a Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico das cidades. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>. Acesso em 23 fev. 2020.

sustentável, perfazendo, assim, a tríade das diretrizes que garantem: a) direito a cidades sustentáveis; b) desenvolvimento urbano ambientalmente adequado; e c) gestão democrática da cidade.

Assim como o PD de 2006 o novo projeto menciona as diretrizes insculpidas no Estatuto da Cidade e prevê a regulamentação de diversos instrumentos urbanísticos, dos quais se destaca a minuta de uma nova lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, com grande importância porque é a primeira lei do município elaborada após o Estatuto da Cidade. Nesta, o município incorpora textualmente as diretrizes do Estatuto da Cidade e o ideário da reforma urbana, buscando a construção e o desenvolvimento de uma cidade mais justa socialmente e menos desigual, em consonância com as novas propostas do novo Plano Diretor.

Essas diretrizes refletem a expressão de possíveis soluções a um conjunto de críticas que Maricato (2018) menciona sobre as leis de zoneamento em geral, apontando que, em regra, as legislações de zoneamento pelo Brasil estão bastante descaracterizadas, com grande parte das edificações das cidades e seu uso fora da lei. Ainda, que a complexidade das legislações dificulta a ampliação do mercado privado para atender as camadas sociais de mais baixa renda, desconsideram a questão ambiental, ignoram as potencialidades dadas pelos arranjos locais e, por fim, contribuem para a segregação e a ilegalidade.

Assim, ao buscar atualizar, adequar, alinhar e simplificar a legislação o Município mostra um alinhamento da legislação urbana de Ponta Grossa-PR às diretrizes da política urbana na construção de uma cidade socialmente mais justa e menos desigual.

Deste projeto da nova lei de zoneamento destacam-se os seguintes pontos quanto ao controle, uso e ocupação do solo urbano: a) variedade e diversidade de usos na maior parte da cidade; b) a segregação seletiva de usos que possam prejudicar a qualidade de vida no interior das zonas predominantemente residenciais e miolos de bairros; c) incentivo ao uso habitacional na área central da cidade; d) a viabilização da implantação de habitações de interesse social áreas infraestruturadas da cidade; e e) o ajuste na distribuição de alturas e densidades diferenciadas, de modo a assegurar o desenho básico da cidade e a paisagem urbana que confere a identidade do território.

O que se observa é que não há mais a tradicional divisão em zonas residenciais e comerciais, cumprindo com o disposto anteriormente de que a proposta era a criação de zonas com diversidade de usos na cidade. Os usos e índices urbanísticos detalhados para cada zona encontram-se descritos no anexo IV do projeto de lei, contudo, ainda passarão por discussão na Câmara de Vereadores, não sendo oportuno o aprofundamento da questão neste momento.

O que se destaca da nova lei de zoneamento é o fato de incorporar textualmente e em seus institutos as diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade e estar em consonância com as bases do novo plano diretor da cidade, visando o planejamento e a ordenação de uma cidade socialmente mais justa, que combata a atividade especulativa e promova o bem estar dos seus cidadãos por meio do acesso à cidade e aos bens e serviços coletivos.

Ainda é cedo para tecer conclusões ou análises mais aprofundadas acerca do modelo proposto, mesmo porque, como já afirmado anteriormente, a legislação por si só não resolve a problemática urbana, dependendo a sua aplicação da correlação de forças locais. Mas o que se pode firmar no momento é que a configuração do zoneamento dessa forma transcende a forma tradicional e funcionalista mencionada por Souza (2002), aproximando-se de uma proposta de planejamento incluyente ou do zoneamento de prioridades, que afasta a restrição e a divisão detalhista entre as zonas, tendo-se a “liberdade como regra (e a restrição apenas onde for realmente necessária) e a mistura de usos primários” (SOUZA, 2002, p. 266-267), de forma a obter uma melhor e mais equilibrada distribuição dos usos e atividades no espaço urbano, evitando a segregação socioespacial e os efeitos nocivos da gentrificação.

Por fim, pode-se concluir que embora a lei nº 6.329/1999, que disciplina o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano da cidade de Ponta Grossa-PR, seja aplicada em sentido contrário ao que dispõe o próprio plano diretor da cidade do ano de 2006 e o Estatuto da Cidade, parece que o ápice da manipulação deste instrumento urbanístico foi atingido após o ano de 2011 e deu início ao novo ciclo de verticalização da cidade. Contudo, provocou também reflexões críticas por parte da sociedade civil e das instituições de controle, alertando para a importância de se acompanhar e fiscalizar os processos que envolvem o planejamento urbano da cidade e conseguindo levar a discussão para a esfera de revisão do processo do novo plano diretor, cuja legislação decorrente indica a correção de importantes questões ainda mantidas na legislação e que se concretizam na cidade, mostrando que, ainda que incipiente, é possível se pensar em novos caminhos para a construção de uma cidade melhor, mais justa e solidária para os seus cidadãos.

## **CONCLUSÃO**

A proposta de se investigar as alterações na legislação que disciplina o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano (Lei nº 6.329/1999) e as mudanças ocorridas na produção do espaço urbano da cidade de Ponta Grossa-PR, pressupôs como hipótese de pesquisa o fato de que a legislação urbana de ordenação territorial da cidade de Ponta Grossa-PR, ao ser alterada

para permitir e/ou incentivar o investimento privado, funciona como instrumento de acesso ao uso e ocupação do solo urbano. E com isso, visa atender, prioritariamente, os interesses de agentes do mercado imobiliário para fracionar e ordenar o espaço urbano quando da definição de zoneamentos, possibilitando e estimulando, assim, uma apropriação diferenciada da cidade para as diferentes classes sociais.

Partindo desta hipótese indagou-se, então, de que forma a legislação de zoneamento de Ponta Grossa-PR promove transformações no espaço urbano da cidade ao alterar o zoneamento e a forma de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais. Com este intuito buscou-se compreender o impacto da legislação urbana municipal nas transformações promovidas na forma de uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais nas últimas três décadas na cidade de Ponta Grossa-PR, a partir das alterações de zoneamento da lei nº 6.329/1999.

Para tanto, apresentou-se a dinâmica da produção do espaço urbano residencial da cidade a partir da estrutura definida na Lei nº 6.329/99, atual lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano de Ponta Grossa, com foco especial para as emendas legais que redimensionaram áreas da cidade em novos zoneamentos, implicando diferentes formas de uso e ocupação do solo urbano. Isto com a finalidade de compreender os impactos destas na realidade material da cidade, isto é, os efeitos da legislação na produção do espaço urbano residencial da cidade de Ponta Grossa-PR, ou seja, se houve adensamento, verticalização, periferação e o que tais fenômenos representam para dinâmica urbana da cidade. Em suma, se a partir das alterações na lei tem-se um descompasso entre o possível resultado da legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo e o ideal da reforma urbana insculpido no Estatuto da Cidade de desenvolvimento de cidades socialmente mais justas.

Já havia a percepção de que a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo era constantemente alterada para reconfigurar os zoneamentos urbanos, disciplinando novas configurações de uso e ocupação nas mais diversas áreas da cidade para atender interesses relacionados ao mercado imobiliário. Agora, após toda a exposição e a trajetória de pesquisa, confrontando-se as alterações legais com os alvarás expedidos para as localidades se percebeu que, de fato, com relação à destinação de uso e ocupação residencial que abrange a maior parte da malha urbana da cidade, as alterações legislativas da lei municipal de zoneamento impactaram diretamente na dinâmica socioespacial das localidades alteradas. Isso porque, a maior parte das alterações resultou na criação de novas zonas comerciais, com índices e usos mais flexíveis, possibilitando edificações com diferentes densidades e coeficientes de

aproveitamento em locais cujas ocupações residenciais anteriores mantinham o padrão de residenciais unifamiliares térreas.

E o grande resultado dessa dinâmica, como se viu, foi o estímulo à verticalização nas áreas alteradas, que ocorreu desde o início das alterações, mas ganhou novos contornos após o ano de 2011, com a alteração promovida pela lei nº 10.731/2011, responsável por inaugurar um novo ciclo de verticalização sem limite de pavimentos na cidade e possibilitar a inserção de novos produtos imobiliários de alto padrão destinados às classes mais altas, o que certamente alterou a dinâmica socioespacial e a paisagem urbana dos bairros alterados.

Isto é importante porque os resultados obtidos no panorama geral da cidade levam à confirmação da hipótese aventada, a de que a legislação urbana de ordenação territorial da cidade de Ponta Grossa-PR ao ser alterada para permitir e/ou incentivar o investimento privado, funciona como instrumento de acesso ao uso e ocupação do solo urbano, visando atender, prioritariamente, os interesses de agentes do mercado imobiliário para fracionar e ordenar o espaço urbano quando da definição de zoneamentos, possibilitando e estimulando, assim, uma apropriação diferenciada da cidade para as diferentes classes sociais. E se confirma por uma série de razões expostas no decorrer da pesquisa.

Primeiro, porque se viu que a lei foi editada e alterada inúmeras vezes sem a realização de qualquer estudo que justificasse as intervenções no espaço urbano e a reconfiguração dos zoneamentos, que ocorreram de forma muito pontual na cidade e sem qualquer modalidade de participação popular, seja via audiências públicas ou mesmo a submissão dos projetos de lei aos conselhos da cidade e de zoneamento.

Segundo, a predominância das alterações visou a criação de novas zonas comerciais no interior dos bairros e com isso, sendo as alterações pontuais – trechos de ruas ou determinadas áreas – houve a criação de pequenas zonas comerciais dentro de áreas estritamente residenciais, desconfigurando – ao menos teoricamente – a vocação residencial de porções dentro dos bairros, porque ao se criar uma zona comercial são permitidas uma série de atividades diversas que não eram permitidas anteriormente nas zonas residenciais, inclusive a instalação de pequenas indústrias. Assim, uma alteração feita sem planejamento prévio, que desconsidere o local alterado, a infraestrutura urbana e a organização da cidade, acaba por descaracterizar e desconfigurar a vocação dos locais alterados, impactando na vida dos que ali residem.

Ocorre que na problemática em tela, o que se percebeu foi que a estratégia de alteração pontual e criação de zonas comerciais em locais muito específicos visou o beneficiamento do setor da construção civil e do mercado imobiliário com os índices mais flexíveis da ZCOM

para ocupação residencial, principalmente para a verticalização. Aliando-se isto ao fato de que as alterações concentraram-se nos bairros mais valorizados da cidade e em valorização, e que a predominância das edificações autorizadas para as localidades alteradas foi a de edificações verticais residenciais, extrai-se a íntima relação entre a manipulação da legislação de zoneamento e o atendimento dos interesses do capital para uso e ocupação do solo urbano, demonstrando que a dinâmica estabelecida entre os agentes impulsionou as mudanças tanto na esfera legal quanto no espaço urbano, priorizando-se nestes movimentos os interesses do capital voltados ao atendimento das classes média e alta da cidade de Ponta Grossa-PR.

E a prioridade foi para a verticalização porque esse fenômeno se mostra um meio muito rentável para esses agentes, beneficiando o capital imobiliário com a multiplicação do solo urbano e a extração de uma maior renda da terra, demonstrando ser, como afirma Rolnik (1997) uma estratégia de atualização de áreas altamente valorizadas na cidade, que é justamente o que ocorreu e ocorre em Ponta Grossa-PR.

Não que não tenha havido expansão do perímetro urbano nessas décadas ou a destinação da cidade para uso e ocupação residencial para as classes populares, mas, decorrente das emendas não há alterações para criar soluções urbanas para estas classes ou inseri-las nas áreas mais centrais e infraestruturadas da cidade. Pelo contrário, os poucos condomínios e residenciais direcionados aos programas de habitação popular em áreas alteradas pela legislação estavam localizados em porções periféricas dos bairros afetados, demonstrando a lógica aplicada aos instrumentos urbanísticos.

Dentre os agentes produtores do espaço urbano despontou o papel da Câmara de Vereadores, que foi a grande responsável pela propositura dos projetos de lei para alterar os zoneamentos da cidade, além do mercado imobiliário e o setor da construção civil que se beneficiaram, sobretudo, com as possibilidades mais flexíveis das zonas comerciais, imprimindo as suas perspectivas econômicas de mercado para obterem a melhor renda fundiária nas áreas já valorizadas e infraestruturadas da cidade. O poder executivo também se destaca, não pela sua atividade, mas pela inércia e falta de combatividade em quase trinta anos para fazer frente aos avanços do mercado imobiliário, que enxergou na cidade de Ponta Grossa-PR um terreno fértil para – em sinergia com o Estado (poder legislativo) – fazer valer as suas estratégias de acumulação capitalista no espaço urbano.

A construção desse retrato da cidade de Ponta Grossa-PR não seria possível sem a articulação entre as categorias teóricas elencadas. Com a historicidade viu-se que a tendência de concentração fundiária – que foi um aspecto observado desde a formação da cidade de Ponta Grossa-PR pela elite fundiária e que refletiu na formação do espaço – se manteve na

medida em que a legislação de zoneamento se mostrou um canal de acesso às melhores localizações da cidade e contribuiu para o processo de acumulação voltado às classes mais altas, demonstrando que a divisão de classes ainda é um marco da cidade e se expressa na produção do espaço urbano residencial.

A contradição, por sua vez, se revela nas dinâmicas observadas nesta pesquisa. A constatação de que a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano de Ponta Grossa-PR, lei nº 6.329/1999, realmente é aplicada em sentido completamente oposto às diretrizes do Estatuto da Cidade e ao próprio Plano Diretor de 2006, relegando todo o ideário da reforma urbana pós CF/88, bem como a estrutura administrativa do executivo municipal composta pelo IPLAN, a secretaria de planejamento, o departamento de urbanismo e os conselhos municipais, deflagra a dissonância da atividade estatal no planejamento urbano da cidade e deixa margens para o atendimento de interesses que não são os insculpidos na legislação.

O fato de a lei ser anterior ao Estatuto não exime os seus aplicadores das responsabilidades e diretrizes legais, porquanto o primeiro dever do Município após o estatuto e a revisão do plano diretor de 2006 já era ter atualizado este importante instrumento conforme as novas perspectivas, mas não o fez, priorizando os interesses do setor imobiliário em detrimento do combate à atividade especulativa e uma ordenação territorial mais equilibrada. Ademais, a lei sofreu mais de uma centena de alterações e praticamente nenhuma delas considerou o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, somente após intervenção das instituições de fiscalização e controle, como o Ministério Público.

Ora, a lei que deveria priorizar e estimular a função social da cidade e da propriedade não o faz, fomentando, em sentido contrário, comportamentos que contrariam as diretrizes legais e, assim, fomentam processos de segregação, valorização desigual do espaço urbano e uma apropriação completamente diferente da cidade pelos diferentes agentes.

Dessa forma, o que se visualiza é uma atuação estatal que parece descompromissada com um planejamento urbano realmente sério, que organize a cidade. Ao promover alterações de zoneamento sem estudos técnicos e alterar os índices urbanísticos flexibilizando-os ao ponto de possibilitar a desconfiguração da vocação predominante dos bairros, mostra-se inerte frente à ação incisiva do mercado imobiliário e, assim, contribui para o aprofundamento da divisão de classes na cidade, facilitando a ocorrência de processos de segregação no espaço urbano e apropriação diferenciada da cidade pelas diferentes classes, prejudicando, em última análise, a fruição do direito à cidade aos cidadãos.

Essa postura escancara a heterogeneidade e a contradição do processo de produção do espaço urbano no contexto neoliberal, onde as desigualdades se proliferam e se intensificam e

a disputa pela terra urbanizada e bem localizada se torna o centro da questão urbana, fazendo emergir a grande contradição deste processo já apontada por Harvey (2006) a de que o processo de produção do espaço se dá socialmente, na medida em que o Estado provê a cidade com infraestrutura urbana e aplica recursos de toda a comunidade nas diferentes áreas da cidade, mas, a apropriação do espaço é privada e se dá por quem detém o poder econômico.

Infelizmente é o que se observou dos resultados das emendas legais à lei de zoneamento, uso e ocupação da cidade de Ponta Grossa-PR, que promoveu intensas transformações nos bairros mais valorizados e infraestruturados da cidade e proporcionou a instalação de empreendimentos de alto padrão que serão usufruídos por uma pequena parcela da população. Por tais razões é que se afirma neste momento final que a hipótese de pesquisa aventada inicialmente se confirma com relação à lei municipal nº 6.329/1999.

Contudo, retomando as bases que estimularam essa pesquisa, a partir da perspectiva crítica de que o espaço é a expressão material da realidade social, permeado de contradições (LEFEBVRE, 2006) e produzido da relação do homem com o espaço numa dinâmica recíproca de influências, assim como visto que o ideário insculpido na legislação não é suficiente para corrigir as disfunções sociais da questão urbana, a relação entre os agentes também não pode ser determinante para se considerar a cidade apenas um espaço de negócios do mercado imobiliário. A cidade é a reprodução da vida, espaço de vivência, criação de vínculos e concreção da realidade, sendo fundamental que se fortaleçam os canais institucionais de participação popular e controle social das práticas do executivo e legislativo no tocante à ordenação do território, bem como quanto à aplicação dos instrumentos urbanísticos relacionados à função social da propriedade e da cidade, de modo a manter viva a indignação, a insurgência e a resistência que movem as disputas pelo combate à apropriação desigual da terra urbanizada e por melhores condições de vida nas cidades.

Com uma fazulha de esperança, é o que se espera da cidade de Ponta Grossa-PR que acabou de realizar a revisão do seu plano diretor e seus instrumentos urbanísticos, proporcionando à comunidade a possibilidade de reflexão sobre as dinâmicas urbanas e os caminhos para transformá-las, construindo uma cidade cada vez mais planejada para o bem-estar de toda a sua população.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 31, 1990. p. 21-36.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR, n.24, p.69-85, jun. 2005.
- ASCHER, François. **Os Novos Princípios do Urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BERNARDES, Lísia. **Política urbana: uma análise da experiência brasileira**. Análise e Conjuntura. North America, 1.1, 2007.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 2001.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: **Quem ganhou? Quem perdeu**. 215f. Tese – Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo-SP. ed. Malheiros, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O processo de pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. In: **Revista Emancipação**, vol. 6, nº 1. Ponta Grossa/PR, 2006.
- 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, 2018, p. 53-75.
- CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e a juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro,RJ: Paz e Terra, 1983.
- CELLARD, André. A análise documental. In: J. Poupart, et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.
- CORRÊA,Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo,SP: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escalas e produção do espaço: um texto para discussão. 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, 2018, p. 41-53.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

DITZEL, Carmencita Holleben Mello. “Verde que te quero Verde”. O integralismo nos Campos Gerais. **Esboços: histórias em contextos globais**, Florianópolis, v. 8, n. 8, p. pp. 33-50, jan. 2000. ISSN 2175-7976. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/612>. Acesso em: 6 maio 2020.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FLEURY, Sônia. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A “lei de terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, México, nº. 17, 2005, p. 97-112.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação civil no século XIX. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 44, n. 0, 2006, p.61-76.

GIOVANNI, Geraldo di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: Caderno de Pesquisa n. 82, UNICAMP/NEPP, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, 1995.

GONÇALVES, Maria Aparecida César; PINTO, Elisabete Alves. **Ponta Grossa – um século de vida (1823-1923)**. Ponta Grossa/PR: Kugler Artes Gráficas Ltda., 1983.

GOMES, Emerson Marcos. **Evolução Urbana de Ponta Grossa-PR: uma análise entre as décadas de 1960 e 2000**. Dissertação de Mestrado. Geografia. Florianópolis, UFSC, 2009.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

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

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Revista Espaço e Debates**. São Paulo, SP: Cortez, n.6, jun/set, 1982.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo-SP: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, São Paulo, n.29, p. 73-89, jul/dez, 2012.

- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 39, 1996. – Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401954/mod\\_resource/content/1/Harvey\\_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401954/mod_resource/content/1/Harvey_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento%20%281%29.pdf) Acesso em 20 nov. 2018
- HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In GIAMBIAGI, F; VILLELA, A.; CASTRO, L.; HERMANN, E (org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/\\_arquivos/regic\\_28.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf) Acesso em: 20 mar. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_atlas.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_atlas.shtm)>. Acesso em 30 abr. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População estimada 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **Políticas públicas sociais: a cidade e a habitação em questão**. Curitiba: Intersaberes, 2017.
- KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KOWARICK, Lúcio. O Preço do Progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: MOISÉS, J. A. et al. **Cidade, Povo e Poder**. Coleção CEDEC/PAZ E TERRA, Vol. 5. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 151/178.
- LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2016.
- LOEB, Roberto. Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil. Em: LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LÖWEN SAHR, C. (2000). Dimensões de análise da verticalização: exemplos da cidade média de Ponta Grossa-PR. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v.5, n.1, p.9-36.
- LUKÁCS György. **O jovem Marx e outros escritos de filosofia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

- MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados 17 (48), 2003.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2015.
- MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e Vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. Em: NOVAIS, F. A.; SEVCENKO, N. **História da Vida Privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 105, jul. 2016. p. 14-33.
- MEDEIROS, Carla, Valéria; MELLO, Mário, Sérgio de. Processos erosivos no espaço urbano de Ponta Grossa. In: **Espaço e cultura: Ponta Grossa os Campos Gerais**. DITZEL, Carmencita de Holleben Mello e SAHR, Cicilian Luiza Löwen (Org.), Ponta Grossa: EDUEPG, 2001.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. O cotidiano e a produção do espaço (Transcrição de Felipe Gontijo), 2006. Disponível em [http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02\\_eventos/coloquio2006/palestras/monte-mor.htm](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_eventos/coloquio2006/palestras/monte-mor.htm). Acesso em 21 fev. 2019.
- MOTTA, Diana Meirelles da.; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; RIBEIRO, Rômulo. A CF/88 e o desenvolvimento urbano. In: CARDOSO JR, José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de.; MOTTA, Diana Meirelles (orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: IPEA, 2009. v.2, p. 92-116.
- NASCIMENTO, Ederson; MATIAS, Lindon Fonseca. Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). **Ra'e Ga – O espaço geográfico em análise**. Curitiba, n. 23, p. 65-97, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/24833>. Acesso em 13 dez. 2018.
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4a ed. São Paulo, Petrópolis: CEBRAP, Vozes, 1981.
- OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.
- OLIVEIRA JR. Constantino Ribeiro de.; SGARBIERO, Márcia; BOURGUIGNON, Jussara Ayres. A. Pesquisa exploratória: concepção e percurso metodológico. In: BOURGUIGNON, Jussara Ayres; OLIVEIRA JUNIOR., Constantino Ribeiro de. **Pesquisa em Ciências Sociais: interfaces, debates e metodologias**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2012.
- PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 2.ed. São Paulo: Papirus, 1997.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. A lógica territorial na política de habitação em Londrina-PR. In: ALVES, Jolinda de Moraes; LANZA, Liria Maria Bettiol; AMARAL, Wagner Roberto do Amaral (orgs.). **A lógica territorial na gestão das políticas sociais**. Londrina-PR: EDUEL, 2018, p. 113-143.

PAULA, José Carlos Milléo de. **População, poder local e qualidade de vida no contexto urbano de Ponta Grossa – PR**. Rio Claro, 1993, 192 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual Paulista, Campus Rio Claro.

PAULA, José Carlos Milléo de. Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: **Espaço e cultura: Ponta Grossa os Campos Gerais**. DITZEL, Carmencita de Holleben Mello e SAHR, Cicilian Luiza Löwen (Org.), Ponta Grossa: EDUEPG, 2001.

PONTA GROSSA. **Lei municipal nº 6329, de 16 de dezembro de 1999**. Consolida e atualiza a legislação que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de ponta grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1999a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 6.180 de 22 de junho de 1999**. Cria o instituto de pesquisa e planejamento urbano de ponta grossa - IPLAN. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1999b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 6.978 de 14 de novembro de 2002**. Altera a redação do parágrafo único do art. 18 da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2002.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 7.286 de 29 de setembro de 2003**. Acrescenta alíneas "a.a.", "a.b.", "a.c.", "a.d." e "a.e.", ao parágrafo primeiro, do art. 10, da lei nº 6.329/99.. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2003.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 7.471 de 15 de janeiro de 2004**. Acrescenta as alíneas "d" e "e", ao § 2º do art. 20, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2004a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 7.514 de 02 de abril de 2004**. Acrescenta a alínea "a.f" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2004b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 7.649 de 29 de junho de 2004**. Dá nova redação a alínea "a.c.", do parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2004c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 7.750 de 12 de julho de 2004**. Acresce o parágrafo 2º ao artigo 18, da lei nº 6329, de 16/12/1999, conforme especifica. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2004d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 7.865 de 06 de outubro de 2004**. Acrescenta a alínea "a.g." ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2004e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.074 de 25 de abril de 2005**. Acrescenta as alíneas "a.j.", "a.k.", "a.l.", "a.m." e "a.n." ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2005a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.131 de 05 de julho de 2005**. Acrescenta as alíneas "a.o." e "a.p." ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2005b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.530 de 14 de junho de 2006**. Acrescenta a alínea "a.q." ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.569 de 15 de agosto de 2006**. Acrescenta a alínea "a.s." ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.614 de 30 de agosto de 2006**. Acrescenta a alínea "a.r." ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.631 de 12 de setembro de 2006**. Acrescenta as alíneas "a.t" "a.u" e "a.v" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.663 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. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.740 de 02 de fevereiro de 2007**. Acrescenta a alínea "a.x" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2007a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.784 de 02 de fevereiro de 2007**. Dá nova redação à alínea "d" do parágrafo único do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2007b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 8.871 de 16 de maio de 2007**. Acrescenta a alínea "a.z" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2007c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.110 de 04 de outubro de 2007**. Acrescenta as alíneas "b.a" e "b.b" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2007d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.409 de 13 de março de 2008**. Acrescenta o § 3º ao art. 18, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.459 de 24 de abril de 2008**. Acrescenta o § 3º ao art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.484 de 06 de maio de 2008**. Acrescenta a alínea "b.c" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.559 de 19 de junho de 2008**. Acrescenta o § 4º ao art. 18, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.574 de 19 de junho de 2008**. Acrescenta as alíneas "f" e "g" ao § 2º do art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.733 de 08 de outubro de 2008**. Dá nova redação a alínea "a.m." do parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008f.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.734 de 17 de outubro de 2008**. Acrescenta a alínea "h" ao § 2º do art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008g.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.740 de 24 de outubro de 2008**. Acrescenta a alínea "b.d" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008h.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.744 de 24 de outubro de 2008**. Acrescenta a alínea "i" ao § 2º do art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008i.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.752 de 05 de novembro de 2008**. Dá nova redação a alínea "j" do parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008j.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.761 de 19 de novembro de 2008**. Acrescenta as alíneas "b.e" e "b.f" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008k.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.806 de 30 de dezembro de 2008**. Acrescenta o §4º ao art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008l.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.807 de 30 de dezembro de 2008**. Acrescenta o §5º ao art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008m.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.836 de 31 de dezembro de 2008**. Promove alterações na lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2008n.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.893 de 12 de maio de 2009**. Acrescenta a alínea "b.h" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2009.a

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 9.977 de 10 de agosto de 2009**. Acrescenta a alínea "b.i" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2009b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.026 de 17 de setembro de 2009**. Acrescenta o §6º ao art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2009c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.119 de 29 de dezembro de 2009**. Acrescenta a alínea "b.j" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2009d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.207 de 06 de abril de 2010**. Acrescenta §2º ao art.10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.228 de 23 de abril de 2010**. Acrescenta a alínea "b.k" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.254 de 20 de maio de 2010**. Acrescenta as alíneas "b.l" e "b.m" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.260 de 20 de maio de 2010**. Acrescenta as alíneas "b.o" e "b.p" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.311 de 15 de julho de 2010**. Acrescenta o §7º ao art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.376 de 30 de setembro de 2010**. Acrescenta a alínea "j" ao § 2º do art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010f.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.402 de 03 de novembro de 2010**. Acrescenta os §§8º e 9º ao art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010g.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.412 de 12 de novembro de 2010**. Acrescenta a alínea "b.q" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2010h.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.556 de 24 de maio de 2011**. Acrescenta a alínea "b.r" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.557 de 24 de maio de 2011**. Acrescenta a alínea "b.s" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.612 de 30 de junho de 2011**. Acrescenta §3º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.666 de 11 de agosto de 2011**. Acrescenta a alínea "b.t" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.687 de 06 de setembro de 2011**. Acrescenta a alínea "b.u" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.692 de 14 de setembro de 2011**. Acrescenta a alínea "b.v" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011f.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.731 de 11 de outubro de 2011**. Acrescenta §6º ao art. 28 da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011g.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.736 de 24 de outubro de 2011**. Acrescenta a alínea "b.x" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011h.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.757 de 21 de novembro de 2011**. Acrescenta a alínea "c.c" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011i.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.770 de 21 de novembro de 2011**. Acrescenta as alíneas "b.z", "c.a" e "c.b" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011j.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.780 de 22 de novembro de 2011**. Acrescenta §4º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011k.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.781 de 22 de novembro de 2011**. Acrescenta a alínea "c.d" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011l.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 10.889 de 28 de dezembro de 2011**. Acrescenta parágrafo único ao art. 19 da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2011m.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.006 de 05 de julho de 2012**. Acrescenta a alínea "c.g" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.019 de 03 de julho de 2012**. Acrescenta as alíneas "c.k" e "c.l" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.020 de 03 de julho de 2012**. Acrescenta as alíneas "c.k" e "c.l" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.026 de 16 de julho de 2012**. Acrescenta a alínea "c.m" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.050 de 20 de julho de 2012**. Acrescenta a alínea "c.j" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.059 de 01 de agosto de 2012**. Acrescenta a alínea "c.h" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012f.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.067 de 07 de agosto de 2012**. Acrescenta §7º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012g.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.071 de 20 de agosto de 2012**. Acrescenta §5º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012h.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.076 de 20 de agosto de 2012**. Acrescenta a alínea "c.i" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012i.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.081 de 29 de agosto de 2012**. Acrescenta a alínea "k" ao § 2º do art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012j.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.145 de 19 de outubro de 2012**. Acrescenta o §2º ao art. 19 da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012k.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.155 de 29 de outubro de 2012**. Acrescenta §8º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2012l.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.238 de 07 de janeiro de 2013**. Acrescenta §9º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.239 de 07 de janeiro de 2013**. Acrescenta §10º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.288 de 16 de maio de 2013**. Acrescenta a alínea "l" ao § 2º do art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.289 de 12 de abril de 2013**. Acrescenta as alíneas "c.n" e "c.o" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.298 de 30 de abril de 2013**. Promove alterações no parágrafo único do art. 7º, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.322 de 06 de junho de 2013**. Acrescenta a alínea "c.p" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013f.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.338 de 14 de junho de 2013**. Acrescenta §11º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013g.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.348 de 14 de junho de 2013**. Acrescenta §12º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013h.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.370 de 17 de julho de 2013**. Acrescenta a alínea "c.q" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013i.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.374 de 17 de julho de 2013**. Acrescenta a alínea "c.r" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013j.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.375 de 24 de julho de 2013**. Acrescenta o §10º ao art. 20, da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013k.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.376 de 24 de julho de 2013**. Acrescenta a alínea "c.s" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013l.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.377 de 24 de julho de 2013**. Acrescenta a alínea "c.t" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013m.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.416 de 09 de agosto de 2013**. Acrescenta o §3º ao art. 19 da lei nº 6.329, de 16/12/1999, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013n.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.418 de 09 de agosto de 2013**. Acrescenta §13º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013o.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.431 de 02 de outubro de 2013**. Acrescenta §14º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013p.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.444 de 09 de setembro de 2013**. Acrescenta a alínea "c.u" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013q.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.445 de 12 de novembro de 2013**. Acrescenta a alínea "c.v" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013r.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.477 de 03 de outubro de 2013**. Acrescenta §15º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013s.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.481 de 11 de outubro de 2013**. Acrescenta a alínea "c.x" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2013t.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 11.653 de 17 de março de 2014**. Acrescenta a alínea "c.z" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2014.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 12.139 de 10 de junho de 2015**. Acrescenta a alínea "d.a" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2015.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 12.223 de 29 de julho de 2015**. Institui o Conselho Municipal da Cidade. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2015.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 12.675 de 19 de outubro de 2016**. Acrescenta a alínea "d.b" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2016.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 12.926 de 18 de setembro de 2017**. Altera a Lei nº 6.329, de 16/12/1999, conforme especifica. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2017a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 12.965 de 19 de outubro de 2017**. Acrescenta a alínea "d.c" ao parágrafo primeiro do art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2017b.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 12.812 de 30 de maio de 2017**. Altera a Lei nº 6.329, de 16/12/1999, conforme especifica. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2017c.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 13.001 de 24 de novembro de 2017**. Acrescenta §17º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2017d.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 13.005 de 24 de novembro de 2017**. Acrescenta §16º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2017e.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 13.140 de 30 de abril de 2018**. Acrescenta §18º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2018a.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 13.302 de 15 de outubro de 2018**. Acrescenta §19º ao art. 10, da lei nº 6329, de 16/12/1999. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2018b.

PONTA GROSSA. **Revisão do Plano Diretor Participativo**. Ponta Grossa, 2016.

PONTA GROSSA, **Decreto nº 12.951 de 27 de abril de 2017**. Regulamenta a análise do Estudo de Impacto de Vizinhança e do Relatório de Impacto de Vizinhança, e dá outras providências. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2017f.

PONTA GROSSA, **Lei municipal nº 12.821 de 08 de junho de 2017**. Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU, e dá outras providências. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2017g.

PONTA GROSSA. **Revisão do plano diretor de Ponta Grossa: relatório 03 análise temática integrada**. Ponta Grossa-PR, 2018, 391 p. Disponível em: <https://planodiretor.pontagrossa.pr.gov.br/informacoes/>. Acesso em 29 jan. 2019.

PONTA GROSSA, Prefeitura Municipal. **Lista dos alvarás** fornecidos pelo Departamento de Urbanismo 1992-2018. PMPG, 2018 (documento interno).

PONTA GROSSA MEMÓRIA E FOTOS ATUAIS. Facebook, 2020. **Foto aérea da cidade de Ponta Grossa datada da década de 1950.** Disponível em:  
<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1579980425495414&set=g.376145445801289&type=1&heater&ifg=1> Acesso em 23 maio 2020.

PONTA GROSSA MEMÓRIA E FOTOS ATUAIS. Facebook, 2020. **Foto aérea da cidade de Ponta Grossa datada da década de 1960.** Disponível em:  
<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2384464358511357&set=g.376145445801289&type=1&heater&ifg=1>. Acesso em 23 maio 2020.

PONTA GROSSA DO ALTO. 2020. **Foto aérea do bairro Oficinas.** Disponível em:  
<http://doalto.net/pontagrossa/>. Acesso em 25 mai 2020.

PONTA GROSSA MEMÓRIA E FOTOS ATUAIS. Facebook, 2020. **Série Ferrovia em Ponta Grossa. Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima.** Disponível em:  
<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1580717478755042&set=g.376145445801289&type=1&heater&ifg=1>. Acesso em 23 mai 2020.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo.** 2a ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.  
 QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, LucVan. **Manual de investigação em ciências sociais.** Lisboa: Gradiva, 1992.

RIBEIRO, Ana Clara Torres Ribeiro. A força do passado: nem tudo que é sólido desmancha no ar. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (Org.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios.** Salvador: EDUFBA, 2007.

ROGALA, Fernando. Prédio de R\$ 80 mi confirma potencial imobiliário de PG. **aRede.** Ponta Grossa, 13 de maio, 2017. Disponível em: <https://d.aredo.info/ponta-grossa/156254/predio-de-r-80-mi-confirma-potencial-imobiliario-de-pg>. Acesso em 23 fev. 2020.

ROGALSKI, S. R. **Índice de degradação ambiental da bacia hidrográfica do arroio Olarias, em Ponta Grossa-PR, entre 1980 e 2005.** 2011. 145 f. Dissertação. (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual de Ponta Grossa.

ROLNIK, Raquel. **Guerras dos lugares: a colonização da terra na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** 2 ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

RODRIGUES, Alberto Tosi. Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 17, p. 33-43, Nov. 2001. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782001000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso 02 fev. 2019.

ROYER, Luciana de Oliveira. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. **Cadernos Metrópole**, v. 18, p. 33-52, 2016.

SAMPAIO, Plínio de Arruda Sampaio. Terras devolutas e latifúndio. **Economia e Sociedade**, Campinas, jun. 1996. p. 197-99.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado**. 2. ed. Hucitec, São Paulo, 1991.

SANTOS, Milton. **Aula inaugural do ano letivo de 1999 da Universidade Federal da Bahia**. Salvador-BA, 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EdUSP, 2013.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, nº 120, jan-jul, 2011.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SERPA, Angelo. Por uma geografia das representações sociais. **OLAM - Ciência & Tecnologia**. Rio Claro/SP, Brasil Vol. 5 No 1 - Maio / 2005. p. 220-232.

SCHEFFER, Sandra. Maria. **A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação: o Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa**. Tese de Doutorado. Gestão Urbana. Curitiba: PUC - Paraná. 2017.

SHIMBO, Lúcia. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 105, jul. 2016. p. 119-133.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Thiago Luiz Bohatch da. **Os arroios no processo de urbanização de Ponta Grossa – PR (1900 – 1950)**. Ponta Grossa, 2017. 118f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Ponta Grossa.

SILVEIRA, Maria Laura. Modernização contemporânea e nova constituição dos circuitos da economia urbana. **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, v. 19, n. 2, p. 246-262, ago. 2015. ISSN 2179-0892. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102778>. Acesso em 06 jul. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, SP: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

ZULIAN, Rosângela Wosiack. **Entre o *aggiornamento* e a solidão: práticas discursivas de D. Antônio Mazzarotto, primeiro bispo diocesano de Ponta Grossa (1930-1965)**. Tese de Doutorado. História. Florianópolis: UFSC, 2009.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

**APÊNDICE A**

**RELAÇÃO DAS EMENDAS LEGAIS À LEI MUNICIPAL Nº 6.923/1999, QUE  
DISPÕES SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DA  
CIDADE DE PONTA GROSSA-PR, COM IDENTIFICAÇÃO DO BAIRRO  
ALTERADO.**

Tabela 17 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Central (ZC).

ZONA	ALTERAÇÃO <sup>108</sup>	LEI	BAIRRO
<b>Zona Central (ZC)</b> <b>Art. 7º<sup>109</sup></b>	Rua Paula Xavier, da Rua Estanislau Piekarski até a Rua Carlos Osternack (p.ú, c)	11.298/2013	Centro
	Rua Carlos Osternack, da Rua Dr. Paula Xavier até a Rua Sant'Ana (p.ú, n)		
	Rua Coronel Dulcídio, da Rua General Osório até a Rua Carlos Osternack (p.ú, o)		
	Rua Santana, da Rua Carlos Osternack até a Rua General Osório (p.ú, p)		
	Rua Augusto Ribas, da Rua Carlos Osternack até a Rua General Osório (p.ú, q)		

Tabela 18 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 2 (ZR2)<sup>110</sup>.

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Residencial 2 (ZR2)</b> <b>Art. 18<sup>111</sup></b>	Área delimitada pelas Ruas Rodrigues Alves, Cel. Francisco Ribas e Saldanha da Gama, Arroio da Prancha e Ruas Assis Brasil e Dailly Luiz Wambier. (§1º)	6978/2002	Órfãs
	A área denominada B/R-2, da Quadra s/nº, situada anexa à Vila Argentina, Zona do Pelado, Bairro da Colônia Dona Luiza, considera-se enquadrada na Zona Residencial 2. (§2º)	7750/2004	Colônia Dona Luíza
	O terreno urbano, constituído pela ÁREA AB da quadra s/nº, situada na CHÁCARA DONA MARIA, Bairro Estrela, quadrante SO desta cidade [...] (§3º).	9409/2008	Estrela
	A área delimitada pelas Ruas João Donatílio Ferreira, Pierre Fanchard e São Sebastião.(§4º).	9559/2008	Chapada
	A área situada na Zona do Pelado, no Bairro Cará Cará, [...] frente para a Avenida Newton Slavieiro (Rodovia PR-151), com área total de 937.477,00m²[...] (§5º).	12.926/2017	Cará-Cará

<sup>108</sup> Consideram-se as alterações legislativas que promoveram mudanças no zoneamento de determinada área, enquadrando-a em outro, com diferente regime legal para uso e ocupação do solo urbano.

<sup>109</sup> Art. 7º Considera-se Zona Central a área que corresponde ao centro tradicional de Ponta Grossa, em que se permite diversidade de usos de altas densidades, de forma a reforçar o seu papel como núcleo da cidade.

<sup>110</sup> A Zona Residencial 1 (ZR1) não sofreu alterações legislativas.

<sup>111</sup> Art. 18: Considera-se Zona Residencial 2 as áreas residenciais de baixa densidade de ocupação, com alguma diversidade de usos e que constituem a maior parte da malha urbana.

Tabela 19 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 3 (ZR3).

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Residencial 3 (ZR3)</b> <b>Art. 19<sup>112</sup></b>	A área delimitada entre a Avenida Souza Naves seguindo pela Estrada da Bocaina até encontrar a Rua 06, do Loteamento Jardim Piriquitos, confrontado com a faixa de regulamentação de arroio, fechando o perímetro da Avenida Souza Naves (§1º).	10.889/2011	Chapada
	O imóvel objeto da matrícula nº 8.638, do 3º Serviço de Registro de Imóveis da Comarca de Ponta Grossa (§2º).	11.145/2012	Neves
	Os imóveis constantes das matrículas nºs 22.796 e 35.641, do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Ponta Grossa. (§3º).	11.416/2013	--

Tabela 20 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 4 (ZR4).

(continua)

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Residencial 4 (ZR4)</b> <b>Art. 20<sup>113</sup></b>	Rua Paes de Andrade, trecho compreendido entre as Ruas Generoso Martins de Araújo e Bittencourt Sampaio (§2º, d).	7471/2004	Nova Rússia
	Rua Bittencourt Sampaio, trecho compreendido entre as Ruas Paes de Andrade e Martins Pena. (§2º, e)		
	Rua Pernambuco, trecho compreendido entre as Ruas Domicio da Gama e Ermelino de Leão. (§2º, f)	9574/2008	Olarias
	Rua Cristiano Otoni, trecho compreendido entre as Ruas Domicio da Gama e Ermelino de Leão. (§2º, g)		
	Rua Abreu de Lima, trecho compreendido entre as Ruas das Flores e Thereza Barski. (§2º, h).	9734/2008	Uvaranas
	Rua Presidente Castelo Branco, trecho compreendido entre a Avenida Valério Ronchi e a Rua nº 09. (§2º, i).	9744/2008	Uvaranas
	Terreno urbano constituído pela Quadra 06, situado entre as Ruas Mato Grosso, Enfermeiro Paulino, Oswaldo Cruz e Avenida Ana Rita, na Vila Coronel Cláudio. (§3º)	9459/2008	Uvaranas
	A área: Rua Balduino Taques, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e Saldanha da Gama; Rua Saldanha da Gama, trecho compreendido entre as Ruas Balduino Taques e Paulo de Frontin; Rua Paulo de Frontin, trecho compreendido entre as Ruas Saldanha da Gama e Rua Antonio João; Rua Antonio João, trecho compreendido entre as Ruas Paulo de Frontin e Avenida Bonifacio Vilela; Avenida Bonifacio Vilela, trecho compreendido entre as Ruas Antonio João e Rodrigues Alves; Rua Rodrigues Alves, trecho compreendido entre a Avenida Bonifacio Vilela e Rua Coronel Francisco Ribas; Rua Coronel Francisco Ribas, trecho compreendido entre as Ruas	9806/2008	Centro

<sup>112</sup> Art. 19 - Considera-se Zona Residencial 3 as áreas residenciais de média densidade de ocupação, que constituem área de expansão urbana entre os rios Cará-Cará e Olaria; aí se permitem agrupamentos habitacionais de maior densidade, com maior número de pavimentos que nas ZR-2 e com alguma diversificação de usos.

<sup>113</sup> Art. 20 - Considera-se Zona Residencial 4 as áreas residenciais lindeiras às zonas predominantemente comerciais ou aquelas destinadas a atividades de grande porte ou especiais; são zonas residenciais de alta densidade e com diversidade de usos.

Tabela 20 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 4 (ZR4).

(continuação)

<b>ZONA</b>	<b>ALTERAÇÃO</b>	<b>LEI</b>	<b>BAIRRO</b>
<b>Zona Residencial 4 (ZR4)</b>  <b>Art. 20</b>	Rodrigues Alves e Xavier da Silva; Rua Xavier da Silva, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Francisco Ribas e Balduino Taques. (§4).	9806/2008	Centro
	A área delimitada no seguinte perímetro: Rua José Bonifácio, trecho compreendido entre as Ruas Prefeito Brasília Ribas e Balduino Taques; Rua Balduino Taques, trecho compreendido entre as Ruas José Bonifácio e Saldanha da Gama; Rua Saldanha da Gama, trecho compreendido entre as Ruas Balduino Taques e Prefeito Brasília Ribas; Rua Prefeito Brasília Ribas, trecho compreendido entre as Ruas Saldanha da Gama e José Bonifácio. (§5º)	9807/2008	Órfãs
	A área delimitada no seguinte perímetro: Rua José Bonifácio, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Dulcídio e Senador Pinheiro Machado; Rua Coronel Dulcídio, trecho compreendido entre as Ruas José Bonifácio e Xavier da Silva; Rua Xavier da Silva, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Dulcídio e Manoel Ferreira Pinto; Rua Manoel Ferreira Pinto, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e Goiás; Rua Goiás, trecho compreendido entre as Ruas Manoel Ferreira Pinto e Senador Pinheiro Machado; Rua Senador Pinheiro Machado, trecho compreendido entre as Ruas Goiás e José Bonifácio. (§6º)	10.026/2009	Órfãs e Centro
	A área delimitada no seguinte perímetro: Rua Conrado Schiffer, trecho compreendido entre a Rua Bôrtolo Moro e o Arroio do Padre; Rua Bôrtolo Moro, trecho compreendido entre as Ruas Capitão Benedito Lopes Bragança e Conrado Schiffer; Rua Capitão Benedito Lopes Bragança, trecho compreendido entre o Arroio do Padre e a Rua Bôrtolo Moro; Arroio do Padre, trecho compreendido entre as Ruas Conrado Schiffer e Capitão Benedito Lopes Bragança. (§7º)	10.311/2010	Estrela
	A área delimitada no seguinte perímetro: Rua Rodrigo Otávio, trecho compreendido entre as Ruas Pereira Passos e Tobias Barreto; Rua Tobias Barreto, trecho compreendido entre a Rua Rodrigo Otávio e Travessa São Paulo; Travessa São Paulo, trecho compreendido entre as Ruas Tobias Barreto e Pereira Passos; Rua Pereira Passos, trecho compreendido entre a Travessa São Paulo e a Rua Rodrigo Otávio. (§8º)	10.402/2010	Uvaranas
	A área: Rua Oswaldo Cruz, trecho compreendido entre a Avenida Ana Rita e a Rua José de Alencar; Rua José de Alencar, trecho compreendido entre as Ruas Oswaldo Cruz e Bento do Amaral; Rua Bento do Amaral, trecho compreendido entre as Ruas José de Alencar e Enfermeiro Paulino; Rua Enfermeiro Paulino, trecho compreendido entre as Ruas Bento do Amaral e Mato Grosso; Rua Mato Grosso, trecho compreendido entre a	10.402/2010	Uvaranas

Tabela 20 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Residencial 4 (ZR4).

(conclusão)

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Residencial 4 (ZR4)</b>  <b>Art. 20</b>	Rua Enfermeiro Paulino e a Avenida Ana Rita; Avenida Ana Rita, trecho compreendido entre as Ruas Mato Grosso e Oswaldo Cruz. (§9º).	10.402/2010	Uvaranas
	A área delimitada no seguinte perímetro: Rua Minas Gerais, trecho compreendido entre as Ruas Miguel Couto e Barão de Capanema; Rua Visconde de Sinimbu, trecho compreendido entre as Ruas Barão de Capanema e Miguel Couto; Rua Barão de Capanema, trecho compreendido entre as Ruas Minas Gerais e Visconde de Sinimbu e Rua Miguel Couto, trecho compreendido entre as Ruas Minas Gerais e Visconde de Sinimbu. (§10º). <sup>114</sup>	11.375/2013	Órfãs e Nova Rússia
	Rua Pereira Passos, trecho compreendido entre a Avenida General Carlos Cavalcanti e a Rua Rodrigo Octávio. (§2º, j).	10.376/2010	Uvaranas
	Avenida Valério Ronchi, em toda a sua extensão. (§2º, k)	11.081/2012	Uvaranas
	Rua Adjaniro Cardon, trecho compreendido entre a Rua Euzébio Batista Rosas e Avenida Rocha Pombo, Jardim Carvalho. (§2º, l).	11.288/2013	Jardim Carvalho

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM)<sup>115</sup>.

(continua)

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Comercial (ZCOM)</b>  <b>Art. 10<sup>116</sup></b>	Rua Melvin Jones, trecho compreendido entre a Avenida Souza Naves e a Rua Abílio Ramos. (§1, a.b)	7286/2003	Chapada
	Rua Castanheira, trecho compreendido entre a Rua Nicolau Kluppel Neto e Rua Nogueira. (§1, a.d)		Contorno
	Rua Marquês do Paraná, no trecho compreendido entre as Ruas Barão do Amazonas e Colônia (§1, a.e). <sup>117</sup>		Ronda
	Rua Bento Ribeiro, trecho compreendido entre a Avenida Ernesto Vilela e a Rua Arapongas. (§1, a.c)	7649/2004	Nova Rússia
	Rua Visconde de Sinimbu, trecho compreendido entre a Avenida Anita Garibaldi e Rua Francisco Otaviano. (§1, a.f)	7514/2004	Nova Rússia e Órfãs

<sup>114</sup> O trecho alterado por esta emenda sofreu alterações posteriores pela emenda nº 13.140/2018 que alterou o trecho da rua Miguel Couto entre as ruas Visconde de Sinimbu e Minas Gerais para ZCOM. Assim, até o momento final da coleta de dados da pesquisa, permaneceu como ZR4 apenas o trecho das ruas Minas Gerais entre a rua Júlia Lopes e Barão de Capanema; Barão de Capanema entre as ruas Minas Gerais e Visconde de Sinimbu; Visconde de Sinimbu entre a rua Barão de Capanema e Minas Gerais.

<sup>115</sup> Ao analisar a ZCOM importante verificar a alteração do artigo 28,§6º da Lei 6.329/99, promovida pela Lei 10.731/2011, que permitiu a edificação sem limite de pavimentos em terrenos urbanos que possuam área superior a mil metros quadrados.

<sup>116</sup> Art. 10 - Considera-se Zona Comercial as áreas lindeiras à Zona Central e às Zonas Residenciais contíguas, que funcionam como futuras áreas de expansão do centro e dos pólos, com usos diversificados e densidade de ocupação ligeiramente inferior à Zona Eixo de Ponta Grossa.

<sup>117</sup> Embora a redação da lei refira-se à Rua Colônia, trata-se, na verdade, da Rua Colômbia. O erro material foi verificado quando da análise do PL 123/2003.

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).

(continuação)

<b>ZONA</b>	<b>ALTERAÇÃO</b>	<b>LEI</b>	<b>BAIRRO</b>
<b>Zona Comercial (ZCOM)</b>  <b>Art. 10</b>	Rua Nicolau Kluppel Neto, em toda a sua extensão, compreendida entre o Trevo da Santa Paula e a Avenida Presidente Kennedy (§1, a.g)	7865/2004	Contorno
	Rua Cinamomo, trecho compreendido entre a Rua Nogueira e a Rua Castanheira (§1 a.h)	7909/2004	Contorno
	Rua Cerejeira, trecho compreendido entre a Avenida Nicolau Kluppel Neto e a Rua Jaboticabeira (§1, a.i)	7909/2004	Contorno
	Rua Cinamomo, trecho compreendido entre a Rua Nogueira e a Rua Castanheira (§1, a.j)	8074/2005	Contorno
	Rua Prefeito Brasília Ribas, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e José Bonifácio (§1, a.p).	8074/2005	Órfãs
	Rua Jaboticabeira, trecho compreendido entre a Rua Aleluia e a Rua Aroeira. (§1, a.n)	8074/2005	Contorno
	Rua Sertanópolis, trecho compreendido entre as Ruas nº 20 e Marcelino Nogueira, no Bairro da Ronda (§1, a.o)	8131/2005	Ronda
	Rua Cabo Elias dos Santos, trecho compreendido entre a Av. Gal. Carlos Cavalcanti e Rua Teixeira Mendes, no Bairro de Uvaranas (§1, a.q)	8530/2006	Uvaranas
	Avenida Ana Rita, trecho compreendido entre as Ruas Conselheiro Barradas e Oswaldo Cruz, no Bairro de Uvaranas (§1, a.r)	8614/2006	Uvaranas
	Rua Jaguapitã, no trecho compreendido entre a Rua Maurício de Nassau e a Avenida João Batista França e Silva, da Vila Palmeirinha (§1, a.s)	8569/2006	Palmeirinha
	Rua Álvares de Azevedo, trecho compreendido entre a Avenida Visconde de Taunay e a Rua Tobias Moscoso, no Bairro da Ronda (§1, a.t)	8631/2006	Olarias
	Rua Operários, trecho compreendido entre as Ruas: Silva Jardim e Evaristo de Moraes, no Bairro de Olarias (§1, a.u)	8631/2006	Olarias
	Rua Ricardo Wagner, trecho compreendido entre as Ruas: Ermelino de Leão e Evaristo de Moraes, no Bairro de Olarias (§1, a.v)	8631/2006	Olarias
	Rua Julio Diniz, trecho compreendido entre a Rua Operários até o seu final, no Bairro de Olarias (§1, a.x)	8740/2007	Olarias
	Rua Thaumaturgo de Azevedo, no Bairro de Oficinas (§1, a.z)	8871/2007	Olarias
	Rua Antonio Branco, no trecho compreendido entre as Ruas Conselheiro Barradas e Dr. Lauro Cunha Fortes, no Bairro de Uvaranas (§1, b.a)	9110/2007	Uvaranas
	Rua Henrique Dias, no trecho compreendido entre as Ruas Conselheiro Barradas e Dr. Lauro Cunha Fortes, no Bairro de Uvaranas (§1, b.b)	9110/2007	Uvaranas
	Avenida Visconde de Mauá, trecho compreendido ente a Rua Artur de Azevedo à Rua Júlio P. Albuquerque; (§1, d)	8784/2007	Oficinas
Rua Professora Sinhara Natel de Paula, trecho compreendido entre a Avenida Anita Garibaldi e a Rua Marquês de Maricá. (§1, a.m)	9733/2008	Órfãs	

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).

(continuação)

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Comercial (ZCOM)</b>  <b>Art. 10</b>	Rua João Batista França e Silva entre a Avenida Senador Flávio Carvalho Guimarães e a Rua Lídia Scheidt Curi (§1, b.c)	9484/2008	Boa Vista
	Rua Antonio João, trecho compreendido entre a Avenida Anita Garibaldi e a Avenida Monteiro Lobato. (§1, b.d). <sup>118</sup>	9740/2008	Órfãs
	Rua Doutor Franco Grilo, trecho compreendido entre a Rua Mendes Leal e a Praça Espírito Santo.(§1, b.e)	9761/2008	Oficinas
	Rua Rio de Janeiro, trecho compreendido entre a Avenida Anita Garibaldi e a Rua Carlos Gomes. (§1, b.f)	9761/2008	Centro
	Rua Aldo Vergani, trecho compreendido entre a Avenida Visconde de Mauá e a Rua Dr. Alves Maciel. (§1, b.g)	9836/2008	Oficinas
	Avenida Dom Geraldo Pellanda, a partir da Rua Leopoldo Froes até a Avenida Carlos Cavalcanti; (§1, j)	9752/2008	Uvaranas
	Rua Fiscal Antonio Mariano, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Antonio Russo e Doutor Franco Grilo. (§1, b.h)	9893/2009	Oficinas
	Rua Julia Lopes, trecho compreendido entre a Avenida Ernesto Vilela e a Rua Antônio Vieira. (§1, b.i)	9977/2009	Nova Rússia/Órfãs
	Avenida General Carlos Cavalcanti, trecho compreendido entre a Rua Xavier de Souza e a Avenida Valério Ronchi. (§1, b.j)	10.119/2009	Uvaranas
	Rua Dr. Laudelino Gonçalves, trecho compreendido entre as Ruas Lions Club de Ponta Grossa e Melvin Jones. (§1, b.l)	10.254/2010	Chapada
	Rua Michel Laidane, trecho compreendido entre as Ruas Lions Club de Ponta Grossa e Melvin Jones. (§1, b.m)	10.254/2010	Chapada
	Rua Catão Monclaro, Av. General Carlos Cavalcanti, Rua Antonio Branco e Conselheiro Barradas. (§1, b.n)	10.260/2010	Uvaranas
	Avenida General Carlos Cavalcanti, Avenida Dom Geraldo Pellanda, Rua Lauro Cunha Fortes e Rua Antonio Branco. (§1, b.o)	10.260/2010	Uvaranas
	Avenida General Carlos Cavalcanti, Rua Lauro Cunha Fortes e Rua Henrique Dias. (§1, b.p)	10.260/2010	Uvaranas
	Rua Emílio de Menezes, trecho compreendido entre as Ruas José do Patrocínio e Visconde de Mauá. (§1, b.q)	10.412/2010	Estrela e Oficinas
	Rua Coronel Francisco Ribas, trecho compreendido entre as Ruas Rodrigues Alves e Saldanha da Gama. (§1, b.k)	10.228/2010	Órfãs
	Rua Emílio de Menezes, trecho compreendido entre as Ruas José do Patrocínio e Visconde de Mauá. (§1, b.q)	10.412/2010	Estrela e Oficinas
	Área delimitada no seguinte perímetro: Rua Bittencourt Sampaio, trecho compreendido entre as Ruas Antonio Carlos e Londrina; Rua Antonio Carlos, trecho compreendido entre as Ruas Generoso Martins de Araújo e Bittencourt Sampaio; Rua Generoso Martins de Araújo, trecho compreendido entre as Ruas Londrina e Antonio	10.207/2010	Nova Rússia

<sup>118</sup> O trecho da rua Antônio João, entre as ruas Paulo Frontim e Bonifácio Vilela, foi alterado para ZR4 pela lei 9806/08.

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).

(continuação)

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Comercial (ZCOM)  Art. 10</b>	Carlos; Rua Londrina, trecho compreendido entre as Ruas Bittencourt Sampaio e Generoso Martins de Araújo. (§2º)	10.207/2010	Nova Rússia
	Rua Professor Laudelino Gonçalves, trecho compreendido entre a Rua Adão Nestor Becher e Avenida Melvin Jones. (§1, b.r)	10.556/2011	Chapada
	Rua Londrina, trecho compreendido entre a Rua Bittencourt Sampaio e Avenida Visconde de Taunay. (§1, b.s)	10.557/2011	Nova Rússia
	Rua Prefeito Brasília Ribas, trecho compreendido entre as Ruas Saldanha da Gama e José Bonifácio. (§1, b.t)	10.666/2011	Órfãs
	Rua Dom João VI, em toda a sua extensão. (§1, b.u)	10.687/2011	Jardim Carvalho
	Avenida João Buss, trecho compreendido entre a Avenida Souza Naves e a Rua Moacir Lazzarotto de Oliveira. (§1, b.v)	10.692/2011	Chapada
	Rua Santa Amália, trecho compreendido entre as Ribeirão Claro e Califórnia, na Vila Santana, Bairro de Olarias. (§1, b.x)	10.736/2011	Olarias
	Rua Casemiro de Abreu, trecho compreendido entre as Ruas Quinze de Setembro e Afonso Celso, na Vila Ana Rita, Bairro de Uvaranas. (§1, b.z)	10.770/2011	Uvaranas
	Rua Dr. João Cecy Filho, trecho compreendido entre as Ruas Casemiro de Abreu e Castro Alves, na Vila Ana Rita, Bairro de Uvaranas. (§1, c, a)	10.770/2011	Uvaranas
	Rua Fagundes Varela, trecho compreendido entre as Ruas Prefeito Cel. Vitor Antonio Batista e Washington Luiz, no Núcleo 31 de Março, Bairro de Uvaranas. (§1, c, b)	10.770/2011	Uvaranas
	Rua Henrique Hennemberg, trecho compreendido entre as Avenidas Souza Naves e Ernesto Vilela, no Jardim Boa Vista II, Sabará. (§1, c,c)	10.757/2011	Sabará
	Avenida Eunice dos Reis, trecho compreendido entre as Ruas Califórnia e José Coimbra, Jardim Barreto, Bairro Olarias. (§1, c, d)	10.781/2011	Olarias
	Area delimitada no seguinte perímetro: Avenida Visconde de Mauá, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha e Capitão Goes de Andrade; Rua Capitão Goes de Andrade, trecho compreendido entre a Avenida Visconde de Mauá e a Rua Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha; Rua Doutor Leopoldo Guimarães da Cunha, trecho compreendido entre a Rua Capitão Goes de Andrade e Avenida Visconde de Mauá. (§4º)	10.780/2011	Oficinas
	Area delimitada no seguinte perímetro: Rua Doutor Penteadado de Almeida, trecho compreendido entre a Rua Manoel Ferreira Pinto e Avenida Bonifácio Vilela; Rua Manoel Ferreira Pinto, trecho compreendido entre as Ruas Xavier da Silva e Doutor Penteadado de Almeida; Rua Xavier da Silva, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Dulcídio e Manoel Ferreira Pinto; Rua Coronel Dulcídio, trecho compreendido entre as Ruas Rodrigues Alves e Xavier da Silva; Rua Rodrigues Alves, trecho	10.612/2011	Centro

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).

(continuação)

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Comercial (ZCOM)</b>  <b>Art. 10</b>	compreendido entre a Avenida Bonifácio Vilela e Rua Coronel Dulcídio; Avenida Bonifácio Vilela, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Penteadado de Almeida e Rodrigues Alves. (§3º)	10.612/2011	Centro
	Rua Doutor Paula Xavier, trecho compreendido entre as Ruas Amazonas e Estanislau Anastácio Piekarski, no Centro. (§1, c, g)	11.006/2012	Centro
	Avenida Euzébio de Queiroz, no trecho compreendido entre a Rua Andrade Neves e a Rua 12 da Vila Centenário. (§1, c, h) <sup>119</sup>	11.059/2012	Uvaranas
	Rua Mario de Alencar, trecho compreendido entre as Ruas Tobias Barreto e Pereira Passos.(§1, c, i) <sup>120</sup>	11.076/2012	Uvaranas
	Rua Carlos Osternack, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Dulcídio e Paula Xavier, no Centro. (§1, c, j)	11.050/2012	Centro
	Rua Lauro Marcondes Ferreira, trecho compreendido entre a Av. Monteiro Lobato e a Avenida Rocha Pombo, Bairro Jardim Carvalho. (§1, c, k)	11.019/2012	Jardim Carvalho
	Rua João VI, trecho compreendido entre a Avenida Rocha Pombo e a Rua Capitão Julio Pernetá, Bairro Jardim Carvalho. (§1, c, l) <sup>121</sup>	11.019/2012	Jardim Carvalho
	Avenida Visconde de Baraúna, trecho compreendido entre a Avenida Rocha Pombo e Avenida Monteiro Lobato, Bairro Jardim Carvalho (§1, c, m)	11.026/2012	Jardim Carvalho
	Área delimitada no seguinte perímetro: Rua Doutor Waldemar Steudel, trecho compreendido entre o início da Rua Doutor Waldemar Steudel até a Rua Said Ajuz; Rua Said Ajuz, trecho compreendido entre as Ruas Doutor Waldemar Steudel e Rua Salomão Tuma; Rua Salomão Tuma, trecho compreendido entre o início da Rua Salomão Tuma até a Rua Said Ajuz. (§5º)	11.071/2012	Estrela
	Área delimitada no seguinte perímetro: Rua Ricardo Lustosa Ribas, trecho compreendido entre as Ruas Emilio de Menezes e Balduino Taques; Rua Balduino Taques, trecho compreendido entre as Ruas Ricardo Lustosa Ribas e Prudente de Moraes; Rua Prudente de Moraes, trecho compreendido entre as Ruas Balduino Taques e Emilio de Menezes; Rua Emilio de Menezes, trecho compreendido entre as Ruas Prudente de Moraes e Ricardo Lustosa Ribas.	11.020/2012	Estrela
Avenida Dom Geraldo Pellanda, trecho compreendido entre as Ruas Coronel Catão Monclaro e a Rua Oliveira Lima; Rua Oliveira Lima, trecho	11.067/2012	Uvaranas	

<sup>119</sup> A lei municipal nº 6550/2000 – denomina de Rua Manoel Sansana a Rua 12 do Jd. Centenário.<sup>120</sup> A Rua Mário de Alencar é a Travessa Mário de Alencar, Uvaranas.<sup>121</sup> Trata-se de alteração repetida, já constante no §1º b, u da lei nº 6.329/1999.

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).

(continuação)

<b>ZONA</b>	<b>ALTERAÇÃO</b>	<b>LEI</b>	<b>BAIRRO</b>
<b>Zona Comercial (ZCOM)  Art. 10</b>	compreendido entre a Avenida Dom Geraldo Pellanda e a Rua Afonso Celso; Rua Afonso Celso, trecho compreendido entre a Rua Oliveira Lima e Rua Coronel Catão Monclaro; Rua Coronel Catão Monclaro, trecho compreendido entre a Rua Afonso Celso e Avenida Dom Geraldo Pellanda. (§7)	11.067/2012	Uvaranas
	Avenida Bispo Dom Geraldo Pellanda, trecho compreendido entre a Rua Pereira Passos e a Avenida General Carlos Cavalcanti; Rua Pereira Passos, trecho compreendido entre a Avenida Carlos Cavalcanti e Avenida Bispo Dom Geraldo Pellanda; Avenida General Carlos Cavalcanti, trecho compreendido entre a Avenida Bispo Dom Geraldo Pellanda e Rua Pereira Passos (§8)	11.155/2012	Uvaranas
	Rua Cirema Becker, trecho compreendido entre as Ruas José Kalinoski e Dirceu Blageski; (§1, c,n)	11.289/2013	Contorno
	Rua Augusto Severo, trecho compreendido entre a Avenida Visconde de Sinimbu e a Rua República São Salvador; (§1, c, p)	11.322/2013	Nova Rússia
	Rua Rio Grande do Norte, trecho compreendido entre as Ruas Augusto Severo e Bento Ribeiro; (§1, c, q)	11.370/2013	Nova Rússia
	Rua Pedro Américo, trecho compreendido entre as Ruas Leopoldo Guimarães da Cunha e General Argolo (§1, c, r)	11.374/2013	Oficinas
	Rua Silvio Romero, trecho compreendido entre as Ruas Emilio de Menezes e Lopes Trovão, na Vila Estrela, Bairro Oficinas (§1, c, s)	11.376/2013	Estrela/Oficinas
	Rua João Fernandes de Castro (R. D), trecho compreendido entre a Avenida Congonhas e a Rua Lourenço Simionato (R.C), na Vila Congonhas, Bairro Chapada (§1, c, t)	11.377/2013	Chapada
	Avenida Ana Rita, trecho compreendido entre as Ruas Mato Grosso e Armindo Krapp (§1, c, u)	11.444/2013	Uvaranas
	Rua Pércles Guimarães Martins, trecho compreendido entre as Ruas Alzemiro Lopes e Avenida Presidente Kennedy. (§1, c, x)	11.481/2013	Contorno
	Área delimitada no seguinte perímetro: Avenida Monteiro Lobato até o arroio da Universidade, trecho compreendido entre a Avenida Monteiro Lobato até a Rua Lauro Marcondes Ferreira; Rua Lauro Marcondes Ferreira até a Rua Antonio R. Teixeira Jr; Rua Antonio R. Teixeira Jr até o arroio da Universidade, fechando o perímetro na Avenida Monteiro Lobato.(§9)	11.238/2013	Jardim Carvalho
	Rua José Clemente Pereira; trecho compreendido entre a Rua Padre Anacleto e a Rua Bento Ribeiro (§10)	11.239/2013	Nova Rússia
	Rua Antonio Vieira, trecho compreendido entre a Av. Anita Garibaldi a Rua Padre Anacleto. (§11)	11.338/2013	Órfãs

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).

(continuação)

ZONA	ALTERAÇÃO	LEI	BAIRRO
<b>Zona Comercial (ZCOM)  Art. 10</b>	Área delimitada no seguinte perímetro: Rua Francisco Otaviano, trecho compreendido entre a Rua Jaguapitã até a Rua Irmã Noeli Maria da Silva; Rua Irmã Noeli Maria da Silva no trecho compreendido entre a Rua Francisco Otaviano até a Rua Bento Ribeiro; Rua Bento Ribeiro no trecho compreendido entre a Rua Arapongas até a Rua Irmã Noeli Maria da Silva; e Rua Apucarana no trecho compreendido entre a Rua Francisco Otaviano até a Rua Bento Ribeiro.(§12)	11.348/2013	Nova Rússia
	Área delimitada no seguinte perímetro: Rua Rio Grande do Sul, no trecho compreendido entre a Rua Rodrigues Alves até a Rua Antonio Vieira; Rua Francisco Ribas no trecho compreendido entre a Rua Rodrigues Alves até a Rua Antonio Vieira; Rua Saldanha da Gama no trecho compreendido entre a Rua Paulo Frontim até a Rua Bonifácio Vilela. (§13)	11.418/2013	Órfãs
	Área delimitada no seguinte perímetro: Avenida Ana Rita seguindo pela Rua Junqueira Freire, subindo pela Rua Olavo Bilac até encontrar a Rua Joaquim Nabuco, seguindo por esta até a Rua Ermelino de Leão; deste ponto até encontrar a Rua Conselheiro Barradas, seguindo até a Avenida Ana Rita, fechando o perímetro até encontrar a Rua Junqueira Freire.(§14)	11.431/2013	Uvaranas
	Área delimitada no seguinte perímetro: Rua Padre Nóbrega seguindo pela Rua Emílio de Menezes até encontrar a Rua Amazonas, seguindo por esta fechando o perímetro até encontrar a Rua Padre Nóbrega.(§15)	11.477/2013	Estrela
	Rua Melvin Jones, trecho compreendido entre as Ruas Dr. Laudelino Gonçalves e Germano Ferreira Wiedermann. (§1, c, z)	11.653/2014	Chapada
	Rua Olegário Maciel, trecho compreendido entre as Ruas Bahia e Augusto Severo (§1, d, a)	12.139/2015	Nova Rússia
	Rua Tomazina, no Bairro de Uvaranas (§1, d, b)	12.675/2016	Uvaranas
	Rua Quinze de Setembro, trecho compreendido entre a Avenida Dom Geraldo Pellanda e a Rua Olegário Mariano. (§1, d, c).	12.965/2017	Uvaranas
	Avenida Charles Louis Jean Renaud, em toda a sua extensão, até o final da Rua (§1, c, e)	12.812/2017	Jardim Carvalho
	Área com início na confluência das Ruas Estanislau Anastácio Piekarski e Balduino Taques deste ponto segue até a Rua Ricardo Lustosa Ribas, seguindo por esta até encontrar a Rua Freire Alemão, fazendo uma conversão a direita segue até encontrar a Rua Joaquim de Paula Xavier, seguindo por esta até a divisa do terreno onde localiza-se o Hospital da Criança Prefeito João Vargas de Oliveira, fazendo um ângulo a esquerda até chegar ao final da Rua 14 de Julho, seguindo esta novamente até encontrar a Rua Estanislau Anastácio Piekarski, fechando o perímetro. (§16)	13.005/2017	Estrela

Tabela 21 – Emendas legislativas à Lei municipal nº 6.329/1999 que promoveram alterações no Zoneamento Comercial (ZCOM).

(conclusão)

<b>ZONA</b>	<b>ALTERAÇÃO</b>	<b>LEI</b>	<b>BAIRRO</b>
<b>Zona Comercial (ZCOM)  Art. 10</b>	Área delimitada no seguinte trecho: área com início na Rua Álvares de Azevedo com a Rua Professor Cardoso Fontes seguindo por esta até encontrar a Rua José Pedro Moreira, seguindo por esta até encontrar a Rua Capitão Benedito Lopes Bragança.(§17)	13.001/2017	Ronda
	Área delimitada no seguinte perímetro: área com o ponto inicial na confluência entre a Avenida Ernesto Vilela e a Avenida Anita Garibaldi, seguindo por esta até a Rua Antônio Vieira até encontrar a Rua Miguel Couto e desta até a Rua Minas Gerais no sentido da Rua Júlia Lopes, e por esta até a confluência com a Avenida Ernesto Vilela até fechar o perímetro (§18)	13.140/2018	Órfãs
	Área delimitada no seguinte perímetro: área com o ponto inicial na interseção da Rua Cel. Dulcídio com a Rua Carlos Osternack, seguindo por esta até encontrar com a Rua Paula Xavier, desta até a Rua Prudente de Moraes, e por esta até a interseção com a Rua Cel. Dulcídio, seguindo até fechar o perímetro. (§19)	13.302/2018	Centro/Estrela

## **APÊNDICE B**

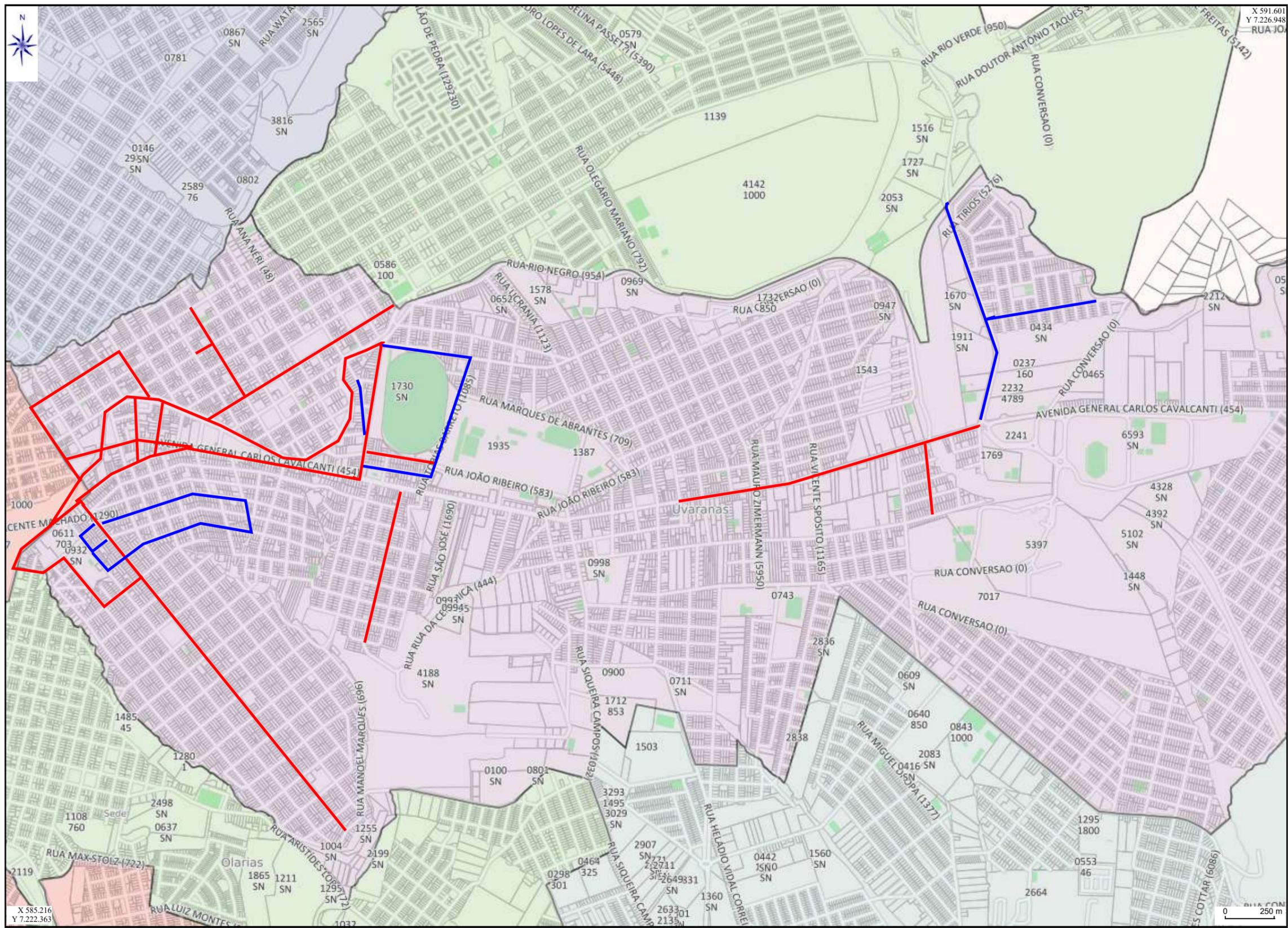
**MAPAS DEMONSTRATIVOS DOS RESULTADOS DAS EMENDAS  
LEGISLATIVAS À LEI Nº 6.329/1999 EXTRAÍDOS DO SISTEMA DE  
GEOPROCESSAMENTO COOPERATIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
PONTA GROSSA E ADAPTADOS PELA AUTORA.**



Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

### Resultados das emendas à lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no Bairro Uvaranas.



- Legenda**
- Boa Vista
  - Cará Cará
  - Centro
  - Chapada
  - Colônia Dona Luiza
  - Contorno
  - Estrela
  - Jardim Carvalho
  - Neves
  - Nova Rússia
  - Oficinas
  - Olarias
  - Órfãs
  - Piriqitos
  - Ronda
  - Uvaranas

- Zona Comercial (ZCOM)
- Zona Residencial 4 (ZR4)

**Data: 10/06/2020**

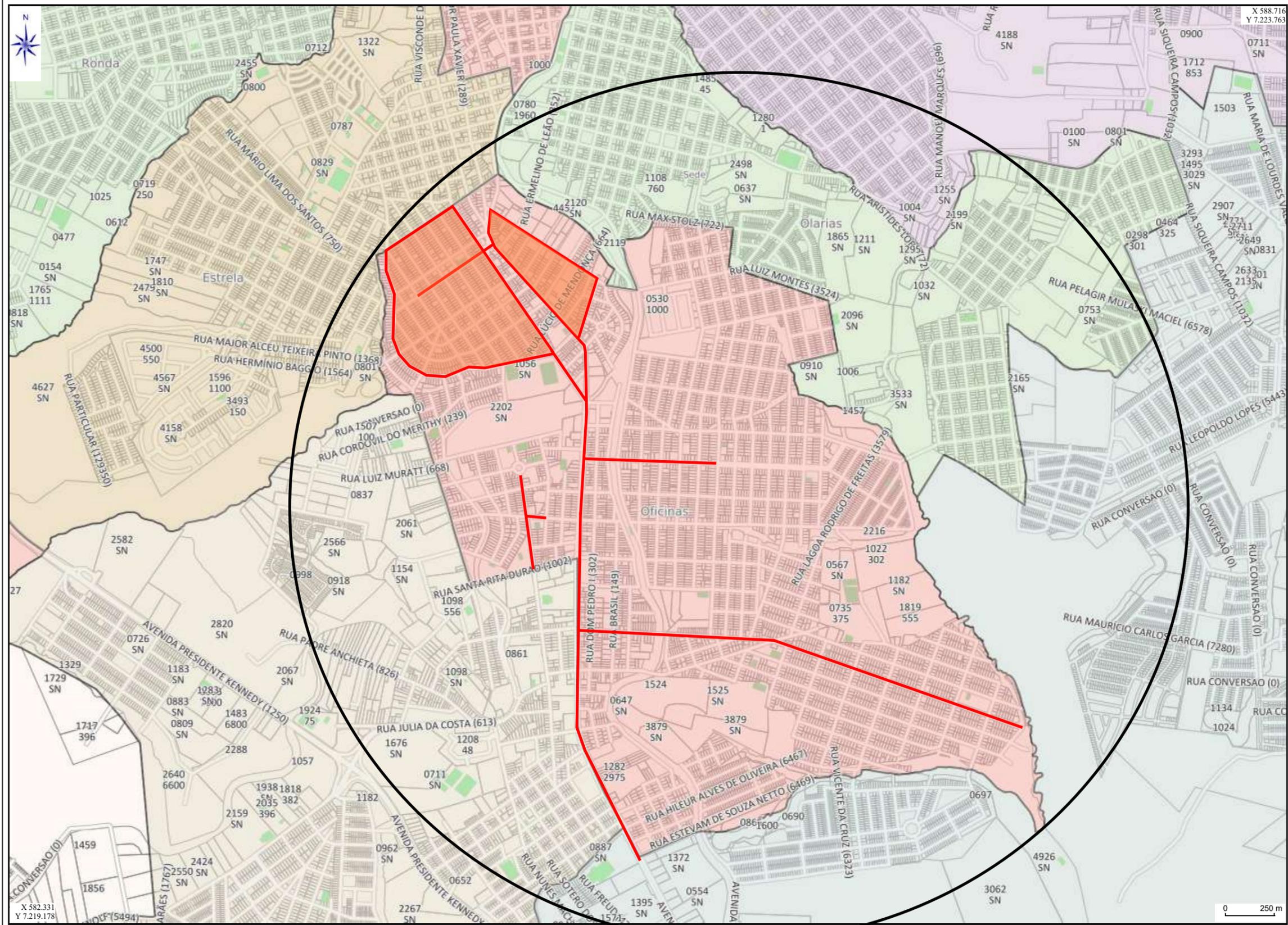
Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).



Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Resultados das emendas à lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no Bairro Oficinas.



- Legenda**
- Boa Vista
  - Cará Cará
  - Centro
  - Chapada
  - Colônia Dona Luiza
  - Contorno
  - Estrela
  - Jardim Carvalho
  - Neves
  - Nova Rússia
  - Oficinas
  - Olarias
  - Órfãs
  - Piriquitos
  - Ronda
  - Uvaranas
- Zona Comercial (ZCOM)

**Data: 10/6/2020**

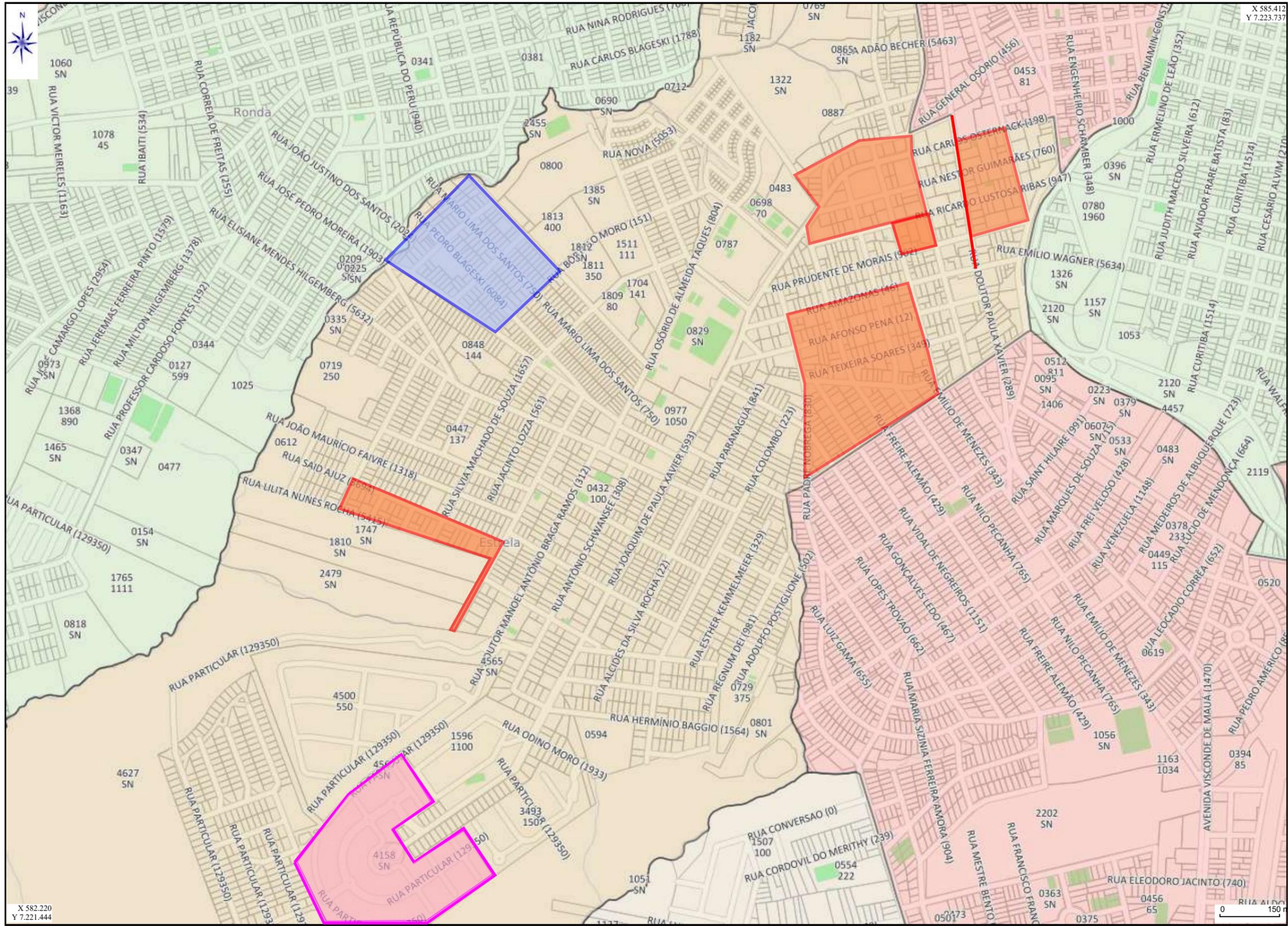
Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).



Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Resultados das emendas à lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no Bairro Estrela.



- Legenda**
- Boa Vista
  - Cará Cará
  - Centro
  - Chapada
  - Colonia Dona Luiza
  - Estrela
  - Jardim Carvalho
  - Neves
  - Nova Rússia
  - Oficinas
  - Olarias
  - Órfãs
  - Piriqitos
  - Ronda
  - Uvaranas

- Zona Comercial (ZC)
- Zona Residencial 4 (ZR4)
- Zona Residencial 2 (ZR2)

Data: 10/6/2020

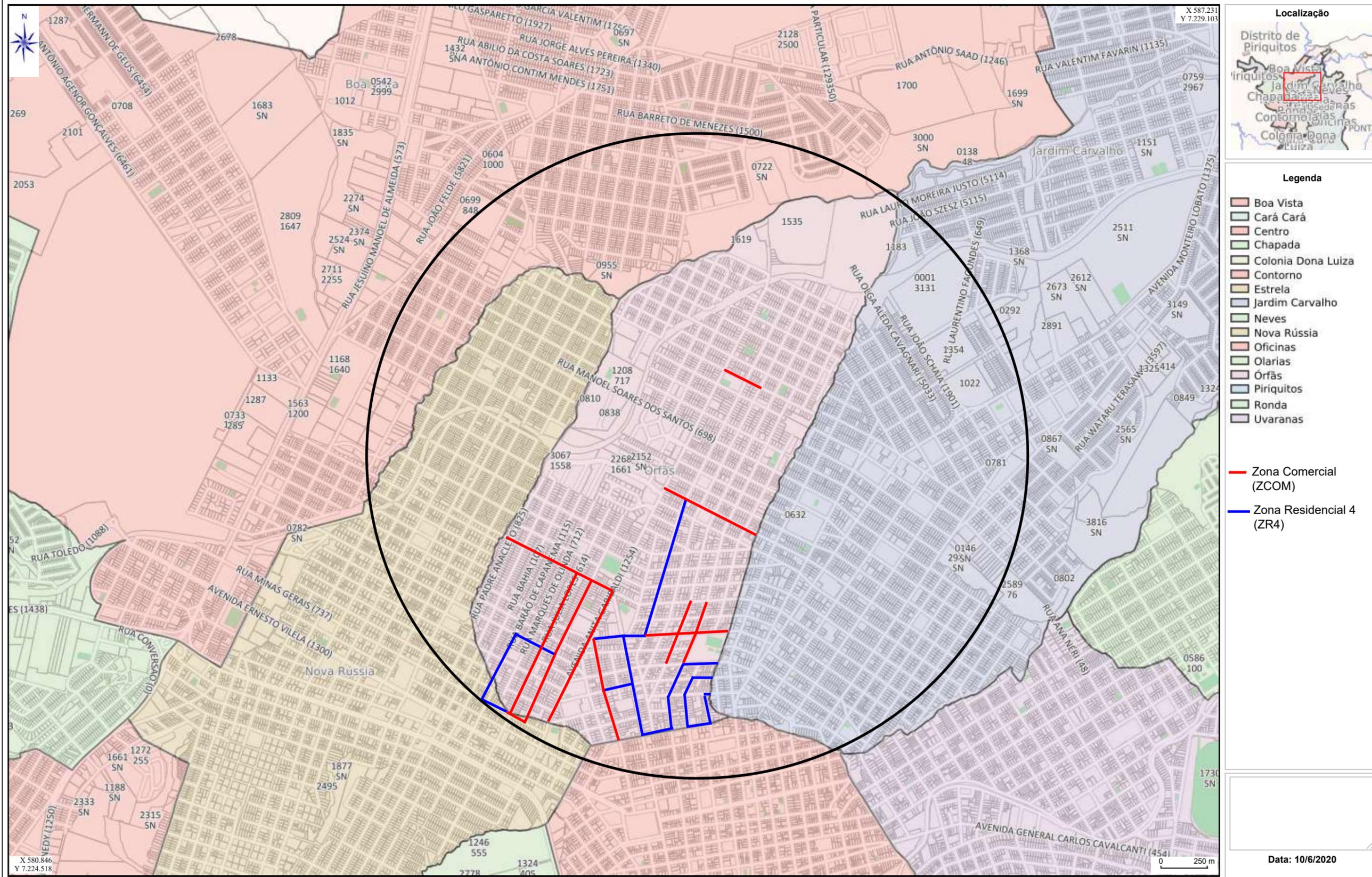
Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).



Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

### Resultados das emendas à lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no Bairro Órfãs.



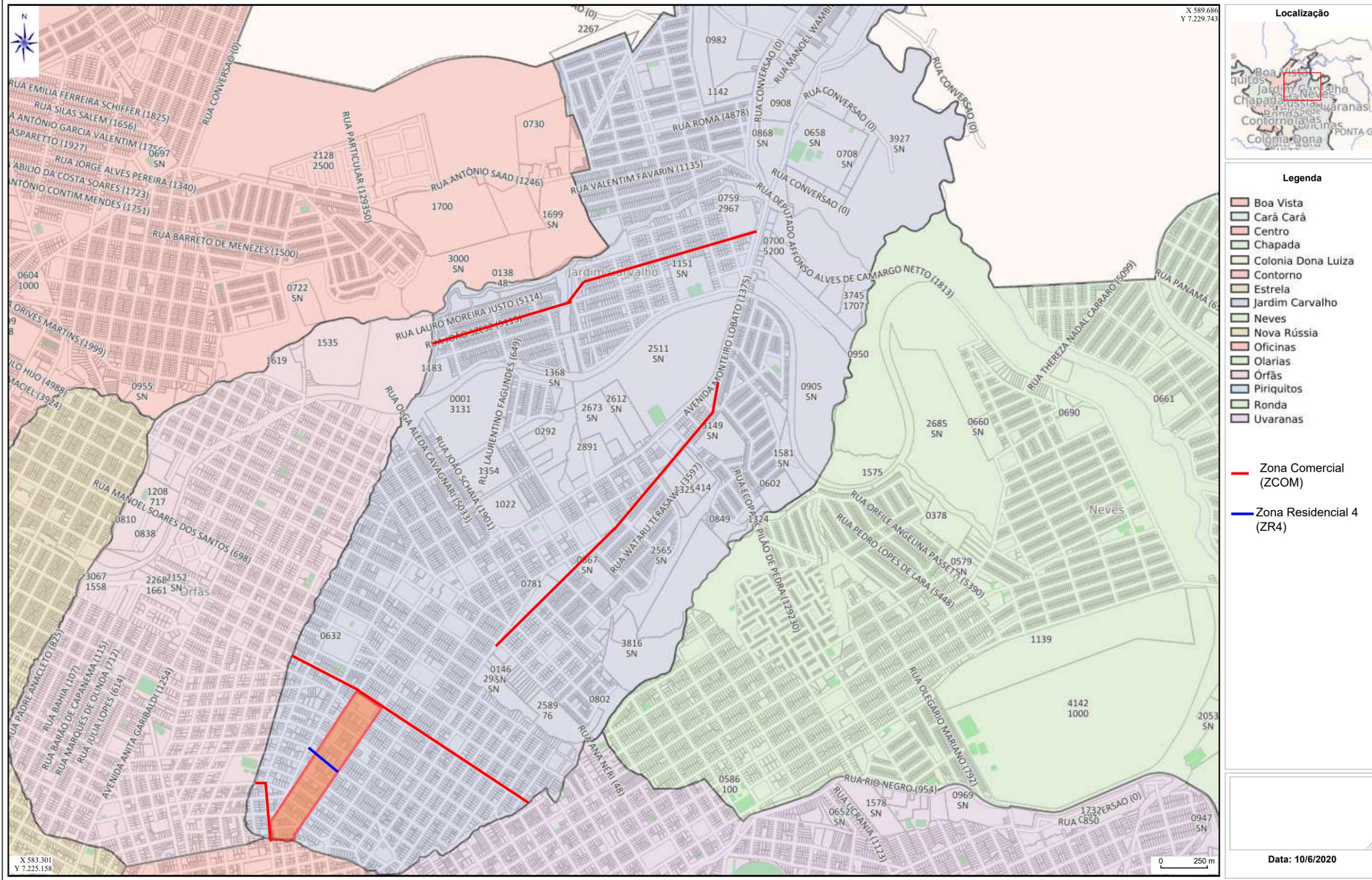
Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).



Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

### Resultados das emendas à lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no Bairro Jardim Carvalho.



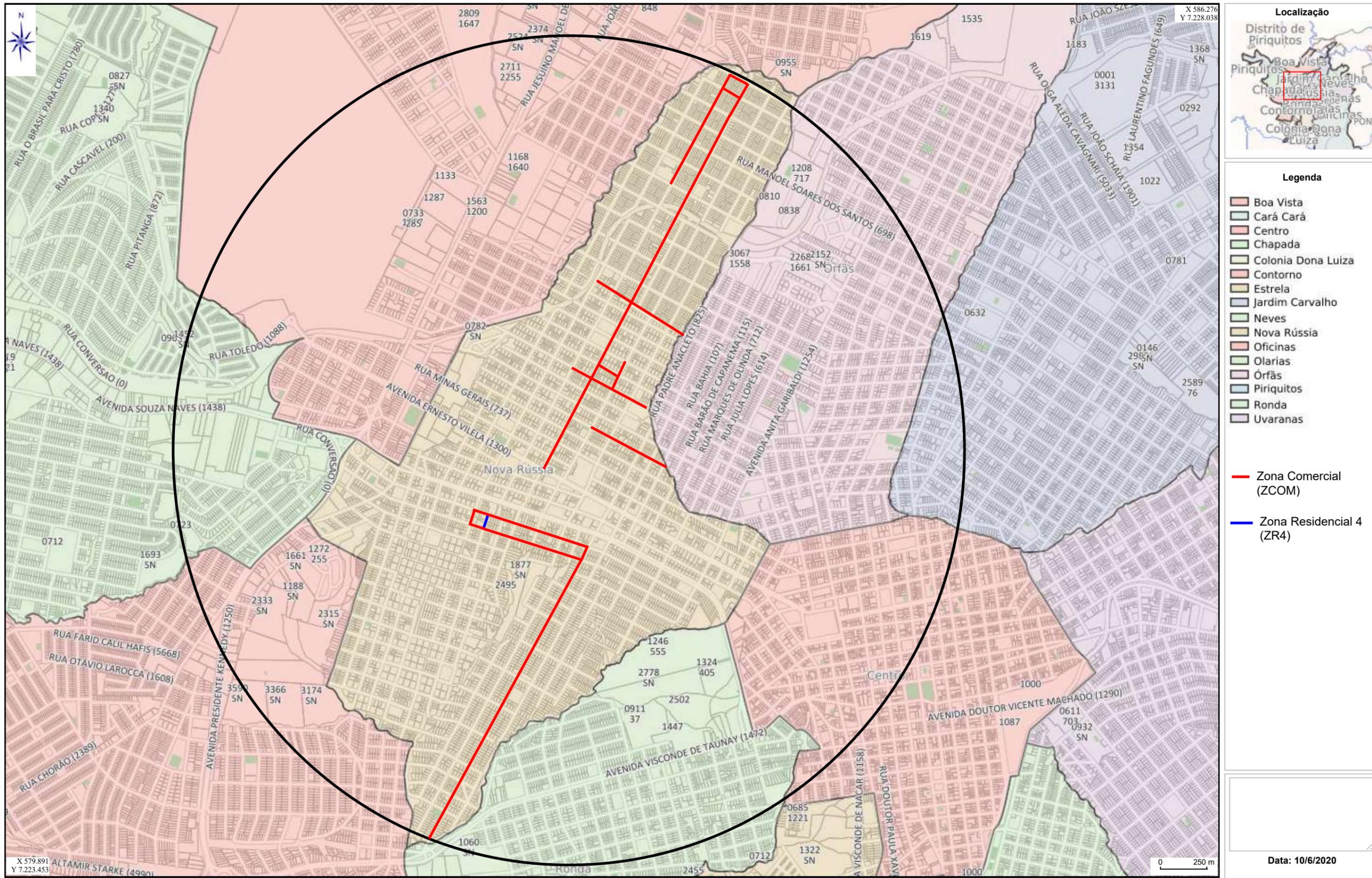
Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).



Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

### Resultados das emendas à lei municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo urbano (lei nº 6.329/1999) no Bairro Nova Rússia.



Fonte: Sistema de Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Adaptado pela autora (2020).