ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): o que as experiências de aplicação revelam sobre a efetividade (ou o alcance) desse instrumento?

Autores:
Dânia Brajato - Universidade Federal do ABC - dania.brajato@gmail.com

Resumo:

O presente artigo objetiva contribuir para o debate sobre o impasse que cerca o avanço da Reforma Urbana, abordando uma das questões relacionadas a esse impasse: a efetividade (ou o alcance) dos instrumentos do Estatuto da Cidade, quando aplicados. A partir da análise dos casos de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), buscou se conhecer as finalidades (ou lógicas) associadas à utilização do instrumento e verificar em que medida se aproximam ou se afastam do ideário da Reforma Urbana. As experiências revelaram diferentes sentidos de aplicação do PEUC e evidenciaram que, mesmo nos casos de diálogo com o ideário reformista, o potencial de alcance do instrumento pode estar comprometido seja pela existência de reduzido estoque de imóveis ociosos, pela dificuldade de manutenção de pactos socioterritoriais locais, ou pelo seu 'esvaziamento' em decorrência de alternância administrativa, como ocorreu no Município de São Paulo a partir de 2017.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC):

o que as experiências de aplicação revelam sobre a efetividade (ou o alcance) desse instrumento?

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001 trouxe expectativas para a implementação de um novo modelo de planejamento e gestão urbanos voltado à construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias. No entanto, os desafios para a aplicação do novo marco regulatório da política urbana, isto é, as dificuldades para 'tirar do papel' os instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, já estavam colocados por diversos autores desde a aprovação do EC. Diante do reduzido avanço da (nova) agenda nos últimos 15 anos, e do impasse que cerca o projeto de Reforma Urbana, o que se pretende iluminar e aprofundar no presente trabalho é a questão da efetividade desses instrumentos, quando aplicados. Busca-se conhecer, a partir da análise de experiências municipais de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), em qual contexto e com quais finalidades esse instrumento está sendo utilizado. Pergunta-se: essas finalidades de aplicação se afastam ou se aproximam do ideário da Reforma Urbana?

O artigo está estruturado em duas seções, além da parte final dedicada à conclusão. Na primeira seção, pretende-se fazer um breve registro das expectativas e do impasse em torno do (novo) marco regulatório para a política urbana, o Estatuto da Cidade. Na segunda seção serão apresentadas experiências de aplicação do PEUC, com ênfase no contexto e finalidades de aplicação do instrumento. A parte final será dedicada às conclusões, com registro de condicionantes e fatores que podem favorecer ou comprometer o alcance do cumprimento da função social da propriedade na direção do ideário da Reforma Urbana.

Estatuto da Cidade: expectativa e impasse

O Estatuto da Cidade (EC), lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF1988), que tratam da política urbana. O EC trouxe novas perspectivas para o enfrentamento dos problemas urbanos, e sua aprovação, em grande medida, foi resultado de anos de luta de setores progressistas da sociedade brasileira pela plataforma da Reforma Urbana. Segundo Maricato (2010, p. 18), o Estatuto da Cidade "forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana, e impôs limitações ao direito de propriedade". Para Fernandes (2010, p. 55), a nova lei-marco prestou-se, especialmente, "a apoiar os governos municipais no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que afetam diretamente a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades". Os avanços no campo

legislativo podem ser resumidos em quatro dimensões: (i) disseminação de uma nova agenda, apoiada no princípio da função social da propriedade urbana e da cidade, que estabelece um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada, em que os interesses individuais têm necessariamente de coexistir com os interesses coletivos; (ii) definição de instrumentos com potencial para a promoção de uma apropriação menos desigual da terra urbanizada; (iii) valorização da participação da sociedade organizada na elaboração e implementação dos planos e instrumentos; e (iv) reconhecimento da necessidade de intervenção e urbanização da cidade chamada 'ilegal', com a incorporação do tema pelos municípios. Vale registrar, que o Estatuto da Cidade tornou-se conhecido e valorizado internacionalmente. Para Klink e Denaldi (2015), esse sucesso pode ser explicado pelo fato de o EC articular 'um bom processo' - o planejamento participativo ou colaborativo - com 'um (bom) produto', isto é, os instrumentos 'redistributivos' instituídos.

Apesar das expectativas iniciais de que os instrumentos do Estatuto da Cidade seriam aplicados e poderiam contribuir para a democratização do acesso à terra e à moradia, há poucos registros de experiências relacionadas à aplicação desses instrumentos, passados mais de quinze anos da aprovação do EC. Contudo, cabe ressaltar que a implementação do novo marco regulatório para a política urbana nacional teria um ambiente favorável para seu desenvolvimento nos últimos anos. A partir de 2003, a melhora do quadro macroeconômico no país durante os governos Lula e Dilma (2003-2014), juntamente com a implementação de programas sociais pelo governo federal, possibilitou um aumento nos programas de transferência de rendas distributivas, nos créditos subsidiados e nos recursos orçamentários para produção de Habitação de Interesse Social (HIS), por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e para urbanização de favelas, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP) (MARICATO, 2011; KLINK; DENALDI, 2015). Também se avançou na dimensão institucional com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a construção de instâncias de participação e controle social da política urbana e habitacional. O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) foi instituído e foram realizadas Conferências das Cidades no âmbito das três esferas de governo. Importante registrar que nesse período foi formulado e aprovado amplo aparato regulatório vinculado ao trato dos problemas urbanos e metropolitanos. Entretanto, apesar da melhora na qualidade de renda e do alcance de serviços básicos, o acesso à terra e à moradia tem se mantido altamente desigual nas cidades. Em um cenário de fortalecimento dos quadros institucionais, de democratização da tomada de decisão e do aumento de recursos subsidiados para programas habitacionais voltados à população de baixa renda, a manutenção das profundas contradições socioespaciais e ambientais tem apontado para a existência de um impasse no projeto de Reforma Urbana no Brasil (MARICATO, 2011; KLINK; DENALDI, 2015).

Ao menos duas questões estão relacionadas com esse impasse. A primeira delas diz respeito ao número reduzido de municípios que está aplicando os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Esse cenário de 'não aplicação' pode ser associado a diversos fatores, dentre os quais (i) a dificuldade do Estado de impor limites ao direito de propriedade, e lidar com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano no país (DENALDI et al., 2017); (ii) o reduzido alcance do planejamento comunicativo-participativo, em decorrência tanto dos

limites da participação em uma sociedade altamente desigual como a brasileira, quanto da condição local para aprovar e aplicar a legislação municipal; e (iii) a existência de diferentes 'projetos de cidade' concorrentes, que disputam a produção e a reprodução do espaço urbano: as conquistas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana e o avanço do projeto neoliberal pautam igualmente os rumos da política urbana no país (SANTOS JUNIOR, 2008; MARICATO, 2010, 2011; KLINK; DENALDI, 2012).

Fernandes (2016, p. 49) lembra que "a crise fundiária e habitacional, a ser enfrentada no país, se constituiu ao longo de séculos" e que:

> Se foram necessárias décadas de disputas sociopolíticas para que a reforma da ordem jurídico-urbanística tenha se dado, uma outra etapa histórica se abriu com a aprovação do Estatuto da Cidade, qual seja, a das disputas sociopolíticas em todas as esferas governamentais, dentro e fora do aparato estatal, pelo pleno cumprimento dessa lei.

Em resumo, os desafios para a aplicação do Estatuto da Cidade, isto é, as dificuldades para 'tirar do papel' os instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, já estavam colocados por diversos autores, desde a aprovação do EC. Ainda, essa questão já foi bastante explorada e discutida ao longo dos últimos 15 anos. Portanto, o que se pretende iluminar e aprofundar no presente trabalho é uma segunda questão relacionada ao impasse em torno do projeto de Reforma Urbana: qual é a efetividade desses instrumentos, quando aplicados? Em outras palavras, importa compreender, a partir das poucas experiências colocadas em prática, em qual contexto e com quais finalidades os instrumentos estão sendo utilizados: essas finalidades (de aplicação) se afastam ou se aproximam do ideário da Reforma Urbana?

De acordo com Santos Junior e Montandon (2011, p. 34), "a razão de utilização dos instrumentos estaria na sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, consequentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor". A CF1988 não definiu parâmetros explícitos para a caracterização do cumprimento da função social pela propriedade urbana, e delegou aos municípios, por meio de seus planos diretores, o papel de estabelecer as condições que determinam a função social em cada caso. Essa condição foi reafirmada pelo Estatuto da Cidade. Em outras palavras, seria necessário e essencial, portanto, que para a aplicação dos instrumentos urbanísticos cada Plano Diretor definisse o conceito de 'função social da propriedade urbana' e também os parâmetros para sua materialização associados às diretrizes e objetivos da política urbana local. Para Randolph (2007), contudo, o EC

> abriu um amplo espaço para injunções políticas de ordem local e conjuntural voltadas para atender interesses específicos ao delegar ao poder local a responsabilidade de definir a função social da propriedade, essencial para a implementação de diversos instrumentos jurídicos do 'Estatuto da Cidade'.

Pela sua importância, o ponto de partida para a análise da efetividade dos instrumentos está no debate em torno do conceito de 'função social da propriedade urbana' incorporado nos planos diretores pós-EC. Parte-se do pressuposto de que não existe uma única interpretação para esse conceito.

Na visão de Fernandes (2016, p. 43),

> Além de consagrar a separação entre direito de construir e direito de propriedade, [...], o Estatuto da Cidade consolidou a interpretação de que, muito mais do que mera 'limitação administrativa', a função social acarreta o poder de obrigar o proprietário a certos comportamentos. Trata-se assim menos do reconhecimento de um 'direito de propriedade', e mais de 'direito à propriedade': um direito sem conteúdo pré-determinado, e cujos valores sociais de uso coexistem – e em muitos casos superam – o seu valor econômico de troca.

De acordo com Faria (2013, p. 06), a incorporação da função social da propriedade urbana no arcabouço jurídico a partir da CF1988 "resultou de um consenso em um campo relativamente ampliado de sujeitos e interesses" e, como consequência, "produziu um conceito aberto em termos de definição, apesar da restrição instrumental que lhe confere sentido: a subutilização ou não utilização". Para o autor, essa condição permitiu que fossem associados diferentes discursos ao termo. Nesse sentido, pode-se dizer que o movimento pela Reforma Urbana preencheu o conteúdo da função social com a promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra urbanizada, na medida em que buscou construir a associação entre a função social e as suas bandeiras de luta (FARIA, 2013). Outros autores associaram o conceito ao entendimento de que o interesse social e cultural coletivo deve prevalecer sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos (SAULE JÚNIOR, 2007).

O conceito (aberto) de 'função social da propriedade urbana', central para o ideário da Reforma Urbana, é, portanto, um conceito em disputa. Corroborando esse entendimento, Montandon (2016) aponta que

> [...] cada plano deve definir de forma própria como cada porção do território municipal cumpre com a sua função social [...]. O Estatuto da Cidade trouxe um conjunto de diretrizes e instrumentos para os municípios realizarem esta tarefa e fica evidente seu caráter discricionário, uma vez que nem a Constituição nem o Estatuto definiram um conceito absoluto e universal de função social da propriedade [...]. Nesse quadro, a forma como cada município instituiu seu plano diretor dependeu da massa crítica institucional existente sobre planejamento urbano, da disposição política dos governantes e dos parlamentares em transformar a lógica tradicional de urbanização (segregadora e elitista), da mobilização da sociedade, das disputas existentes sobre o território, das forças econômicas atuantes em cada cidade, dentre diversas outras variáveis.

Na pesquisa desenvolvida pela 'Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos'[1], Oliveira e Biasotto (2011) revelaram que a noção de função social da propriedade nos planos diretores pós-EC se mostrou frequentemente esvaziada, por não ter sido traduzida em definições específicas de parâmetros de ocupação ou uso do solo, ou banalizada, por ser equiparada a qualquer uso ou ocupação, desde que definidos na lei de ordenamento territorial. Vale lembrar que uma das expectativas em relação a esses planos diretores seria "a possibilidade de intervenção pública no processo de desenvolvimento urbano, especialmente no que se refere à promoção do acesso à moradia" (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 58-59). Para os autores,

> A regulamentação, nos planos diretores, dos instrumentos voltados para a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, a captura e redistribuição da valorização fundiária gerada por investimentos públicos, a regularização fundiária e a reserva de área para habitação de interesse social, entre outros, representava novas possibilidades de democratização do acesso às áreas com boas condições de moradia.

Porém, a análise desses planos e de suas aplicações demonstra que o sentido de função social relacionado à promoção do direito à moradia e à democratização do acesso à terra urbanizada, bandeiras do ideário da Reforma Urbana, "apesar de predominante na ordem de justificativas para sua adoção, esteve longe de hegemonizar as orientações de finalidade" (FARIA, 2013, p. 07). Além disso, evidencia-se que os conceitos e diretrizes relacionados à função social da propriedade urbana "raramente refletiram-se em zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada" (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 95).

Observa-se, por um lado, que a função social da propriedade urbana não está necessariamente vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada" (Faria, 2013), e, por outro lado, que a materialização das finalidades voltadas ao seu cumprimento, quaisquer que sejam, vai depender também do conteúdo e da aplicação da legislação urbanística complementar ao plano. Isto é, sua simples previsão nos Planos Diretores não é suficiente e deve orientar a revisão das leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, como também a regulamentação e a aplicação dos instrumentos em diálogo direto com as estratégias de desenvolvimento urbano dos municípios.

Portanto, o alcance da finalidade idealizada pelo projeto de Reforma Urbana, na direção do cumprimento da função social vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, se coloca como um desafio ainda maior. Klink e Denaldi (2015) já alertavam que não é inerente que a função social da propriedade será cumprida (apenas) com a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Faria (2013),

[1] Pesquisa para avaliação dos Planos Diretores desenvolvidos pelos municípios brasileiros, após a edição do EC e até 2009, através de metodologia específica que possibilitou a aferição qualitativa do conteúdo dos planos e sua correspondência com os preceitos do Estatuto da Cidade. O Projeto foi desenvolvido através de um convênio estabelecido entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e o Ministério das Cidades (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

na mesma direção, defende que "a aplicação dos instrumentos não está vinculada 'geneticamente' à reversão de processos de especulação imobiliária próprios da lógica capitalista das cidades, mas, ao contrário, pode ser funcional a esses processos de valorização". A análise das experiências municipais de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) revela as diferentes finalidades associadas à utilização do instrumento e a complexidade que cerca o cumprimento da função social da propriedade na direção do alcance do ideário da Reforma Urbana.

As finalidades de aplicação do PEUC e seus efeitos iniciais

O conjunto de instrumentos formado pelo PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção foi previsto na CF1988 e regulamentado pelo EC, com o objetivo de inibir a retenção especulativa de imóveis urbanos em áreas dotadas de infraestrutura e com demanda para sua utilização. O PEUC impõe a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados, em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC, o município deverá aplicar o instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção, isto é, a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC teria potencial para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, pois sua aplicação poderia promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação de zonas e setores da cidade dotados de infraestrutura, inibindo o espraiamento da malha urbana e o seu avanço na direção de áreas ambientalmente frágeis ou rurais. Também poderia favorecer a disponibilização de imóveis para a provisão habitacional de interesse social, especialmente se combinado com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios. Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da Reforma Urbana.

A despeito da sua importância e potencial para o cumprimento da função social da propriedade urbana, apenas oito municípios aplicaram o instrumento após a edição do Estatuto da Cidade: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além da cidade de Maringá, no Paraná, e das cidades capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO) (DENALDI et al., 2015). Deste total, quatro municípios avançaram na implementação do IPTU progressivo no tempo: Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo. A análise das experiências revela que a aplicação do PEUC esteve relacionada a diferentes finalidades. No conjunto das oito experiências colocadas em prática é possível identificar dois grupos distintos de municípios: um primeiro grupo, formado por Goiânia, Palmas, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, no qual o PEUC é aplicado, em maior ou menor grau, na direção do cumprimento de finalidades que dialogam com o ideário da Reforma Urbana; e outro grupo, representado por Curitiba e Maringá, no qual as finalidades de aplicação se afastam desse ideário. No caso de Diadema,

a experiência 'incipiente e breve' não permitiu que fosse identificada a finalidade que conduziu a aplicação do PEUC[2].

Os municípios de Goiânia e Palmas, duas cidades planejadas, contam com expressivo estoque de terrenos vazios em suas áreas urbanas. No caso de Goiânia, esse estoque de pouco mais de 110 mil imóveis, com cerca de 120 milhões de metros quadrados de área no total, está distribuído entre os bairros mais centrais e também nos bairros mais afastados em relação à região central (Figura 01) e corresponde a 26,8% da área urbana do município[3].

Figura 01 – Goiânia: imagem aérea de bairro com 'lotes vagos'

Fonte: Google Earth (2018)

Já o Município de Palmas foi fundado há poucas décadas, após a criação do Estado de Tocantins pela Constituição Federal de 1988. A dimensão da área urbana revela-se excessiva diante da capacidade de ocupação do território[4] e conta com um universo notificável de cerca de sete milhões de metros quadrados (Palmas, 2015 apud Bazolli, 2016), distribuído prioritariamente ao longo do eixo central que estrutura a ocupação do território (Figura 02), setor definido como 'Área de Ocupação Prioritária' e 'Área de Ocupação Preferencial' pela lei de uso e ocupação do solo do município.

[2] O Município de Diadema, que apresenta uma das maiores densidades demográficas do país, notificou seis imóveis em situação de 'subutilização ocupacional', nos termos do Plano Diretor vigente à época: imóveis edificados com aproveitamento superior a 10% do índice permitido para a zona, e percentual de utilização inferior a 10% da área construída total. As notificações ocorreram em 2007, durante o segundo mandato do Prefeito José de Fillipi (2005 a 2008), do Partido dos Trabalhadores (PT).

[3] Informações constantes de relatório técnico produzido para subsidiar a revisão do Plano Diretor do município. O total de 'vazios urbanos' tem como base o Cadastro Imobiliário municipal. Estima-se, no entanto, que 15% deste total estejam edificados, considerando-se que as informações cadastrais encontram-se desatualizadas (GOIÂNIA, 2018).

[4] Palmas foi projetada para um milhão de habitantes, mas tinha pouco mais de 220 mil habitantes em 2010.

Figura 02 – Palmas: imagem aérea da malha urbana ao longo do eixo central que corta a cidade e concentra os vazios urbanos

Fonte: Google Earth (2018)

A partir das diretrizes e objetivos da legislação urbanística e das informações disponíveis sobre essas experiências, pode-se dizer que os dois municípios vêm aplicando o PEUC com a finalidade de induzir a ocupação de glebas e lotes vazios em áreas infraestruturadas da cidade e, dessa forma, combater o espraiamento da malha urbana e a periferização[5]. Sobre Goiânia e Palmas, Maricato (2010, p. 15) afirma que "as terras vazias servidas de infraestrutura (água, coleta de esgoto, pavimentação, iluminação pública) poderiam acomodar mais do que o dobro da população dessas cidades — o que não impede de grande parte da população de rendas mais baixas estar praticamente fora do tecido urbano contínuo".

Goiânia notificou 1.446 'lotes vagos' de uma única vez, em 2014[6], e Palmas notificou 463 imóveis em 2013, sendo a maior parte 'lotes não edificados'[7] (DENALDI et al., 2017). Nesses dois casos, observa-se que a finalidade que conduziu a aplicação dos instrumentos está relacionada ao ordenamento territorial. No entanto, a notificação de um universo expressivo de imóveis, desvinculada de uma estratégia territorial (ou urbanística) que priorize a aplicação do instrumento no espaço e no tempo, ausente nesses dois casos, pode comprometer o adensamento de setores centrais e/ou infraestruturados dos municípios e consequentemente, as finalidades pretendidas. Além disso, identifica-se uma tendência do volume notificado ser maior do que a capacidade de utilização de todo o estoque de terra

[5] Há poucos registros sobre a aplicação e resultados do PEUC nesses municípios, o que restringe a análise das finalidades a aspectos constantes da legislação que trata do tema.

[6] O município realizou 68 notificações em 2011, que foram posteriormente canceladas. As duas etapas de aplicação do PEUC ocorreram durante a gestão de Paulo de Siqueira Garcia, do PT.

[7] O município realizou 250 notificações em 2011, que foram posteriormente canceladas, durante o segundo mandato de Raul Filho (2009 a 2012), do PT. A segunda etapa de aplicação ocorreu durante a gestão de Carlos Amastha, do Partido Progressista (PP), eleito para o mandato 2013-2016.

nos prazos previstos pela legislação. No caso dessas experiências, não há registro de informações sistematizadas sobre os efeitos iniciais decorrentes da aplicação do PEUC. Cabe mencionar, contudo, que até o final de 2017 o Município de Goiânia não dispunha de informações sobre a área total notificada e também sobre sua localização, ou seja, desconhecia a espacialização dos imóveis com incidência de PEUC. No caso de Palmas, o município conta com perímetros demarcados pelo Plano Diretor como ZEIS de vazios, mas não há registro de aplicação do PEUC sobre essas áreas.

Do conjunto de oito experiências, apenas Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo definiram uma estratégia territorial de aplicação do PEUC em diálogo direto com a finalidade de democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia: nos três casos, priorizou-se a notificação de imóveis ociosos gravados como ZEIS de vazios.

Segundo Denaldi et al. (2015, p. 68), uma das finalidades de aplicação do PEUC em Santo André era favorecer a viabilização do Projeto Eixo Tamanduatehy, região com o maior estoque de lotes e glebas vazias e subutilizadas aptas à ocupação na área urbana do município, de forma a induzir a reconversão de uso e a disponibilização de imóveis ociosos nessa porção bem localizada e infraestruturada da cidade[8] (Figura 03). Outra finalidade seria a promoção de Habitação de Interesse Social (HIS): os imóveis não edificados ou subutilizados gravados como ZEIS de vazios pelo Plano Diretor aprovado em 2004 integravam o universo notificável no município.

Entre os anos de 2006 e 2008, Santo André notificou 66 imóveis para PEUC, com o correspondente em área a pouco mais de 2,3 milhões de metros quadrados[9], sendo que 40% desse total - 921 mil metros quadrados - eram ZEIS de vazios. Ainda, destaca-se que, dentre o universo notificado, 26 imóveis, com 1,6 milhões de metros quadrados (70% do total) localizavam-se na região do Eixo Tamanduatehy e pouco mais de 500 mil metros quadrados correspondiam a imóveis gravados como ZEIS de vazios.

Faria (2013) analisa que a experiência de Santo André esteve associada aos propósitos da Reforma Urbana, pois o foco das notificações eram lotes claramente identificados como vazios urbanos em área infraestruturada, parte demarcada como ZEIS e, portanto, reservada à HIS. A experiência não avançou, tanto em função da ausência de condição política local para regulamentar a aplicação do IPTU progressivo no tempo, como também da alternância administrativa ocorrida em 2009. No entanto, a aplicação do PEUC nas ZEIS de vazios contribuiu para a formação de banco de terras para a produção de HIS: um resultado concreto da sobreposição dos instrumentos foi a viabilização de duas operações de dação em pagamento[10], desenhadas e articuladas no âmbito do atendimento

[8] O "Eixo Tamanduatehy" é uma área de conformação linear, com mais de 10 quilômetros de extensão, que abrange quadras lindeiras ao Rio Tamanduateí, à linha férrea (antiga Ferrovia Santos-Jundiaí) e à Avenida dos Estados, que liga o município ao centro da capital do estado. Constitui-se, desse modo, em um importante eixo viário metropolitano. Essa região foi um dos principais polos industriais brasileiros até meados da década de 70, quando foi impactado pelo processo de reestruturação produtiva, o enxugamento das plantas industriais e a transferência de parte delas para outras regiões do estado e do país.

[9] No segundo mandato de João Avamileno (2005 a 2008), do PT.

[10] Operação em que a administração pública recebe uma parte do imóvel para a quitação de débitos. Esse procedimento foi autorizado pela Lei Complementar Federal nº 104, de 10 de janeiro de 2001 e, no caso de Santo André, pela Lei Municipal nº 8.155, de 28 de dezembro de 2000.

aos proprietários de imóveis notificados para PEUC e gravados como ZEIS de vazios pelo Plano Diretor (DENALDI et al., 2015). Esses terrenos abrigaram empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida para provisão habitacional necessária à urbanização de assentamentos precários no município, em áreas bem localizadas e infraestruturadas da cidade, conforme registrado por Jesus e Denaldi (2018).

Figura 03 – Santo André: imagem aérea de trecho do Eixo Tamanduatehy, com imóveis vazios e subutilizados

Fonte: Google Earth (2018).

Já o Município de São Bernardo do Campo possui reduzido estoque de imóveis ociosos: a área urbana consolidada encontra-se densamente ocupada, e parte dos imóveis não edificados ou subutilizados existentes foi gravada pelo Plano Diretor aprovado em 2011 como ZEIS do tipo 2, as ZEIS de vazios. Há grande número de assentamentos precários no município, sendo que um percentual expressivo está localizado na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings (APRM-B). Segundo dados do Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC (CIABC, 2016), o déficit habitacional do município está estimado em 31.445 domicílios, sendo 53,2% em assentamentos precários. Nesse contexto, e inspirado na experiência do município vizinho Santo André, São Bernardo do Campo previu a aplicação do PEUC "com o objetivo de estimular a plena utilização da propriedade urbana na Macrozona Urbana Consolidada (MUC), de forma a contribuir para a redução da pressão sobre as duas outras macrozonas, onde a função social da propriedade está relacionada à proteção ambiental"[11] (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016). O município adotou como critérios para divisão da aplicação do PEUC em três etapas a proximidade dos imóveis ociosos com o centro da cidade e a necessidade de disponibilizar áreas para a produção de HIS, priorizando a notificação de imóveis nos bairros centrais e as ZEIS de vazios, as ZEIS-2.

[11] Macrozona de Proteção e Recuperação dos Mananciais (MPRM) e Macrozona de Proteção Integral (MPI). A maior parte da população – aproximadamente 75% do total – reside na MUC, cuja área representa pouco mais de 15% do território, enquanto que nos restantes 85% (MPRM + MPA) residem os outros 25% da população.

Entre 2013 e 2016, São Bernardo do Campo notificou 229 imóveis, com o correspondente em área a 2,3 milhões de metros quadrados, 95% da área notificável identificada no município[12]. Desse conjunto, 30 imóveis eram ZEIS de vazios (36% da área notificada ou cerca de 800 mil metros quadrados). Do total notificado, 67 imóveis tiveram a notificação cancelada, isto é, foram excluídos do PEUC, durante a aplicação do instrumento, por diferentes motivos: deferimento de recurso interposto por proprietário notificado; imóvel localizado na APRM-B; incidência de IPTU ecológico por presença de cobertura vegetal ou produção hortifrutigranjeira; ou atendimento das obrigações impostas pelo instrumento[13] (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016). No final de 2016, 162 notificações permaneciam válidas, e os imóveis com PEUC vigente somavam 1,25 milhões de metros quadrados, sendo 23 ZEIS de vazios com área de pouco mais de 430 mil metros quadrados, isto é, 34,8% do total notificado vigente (Figura 04).

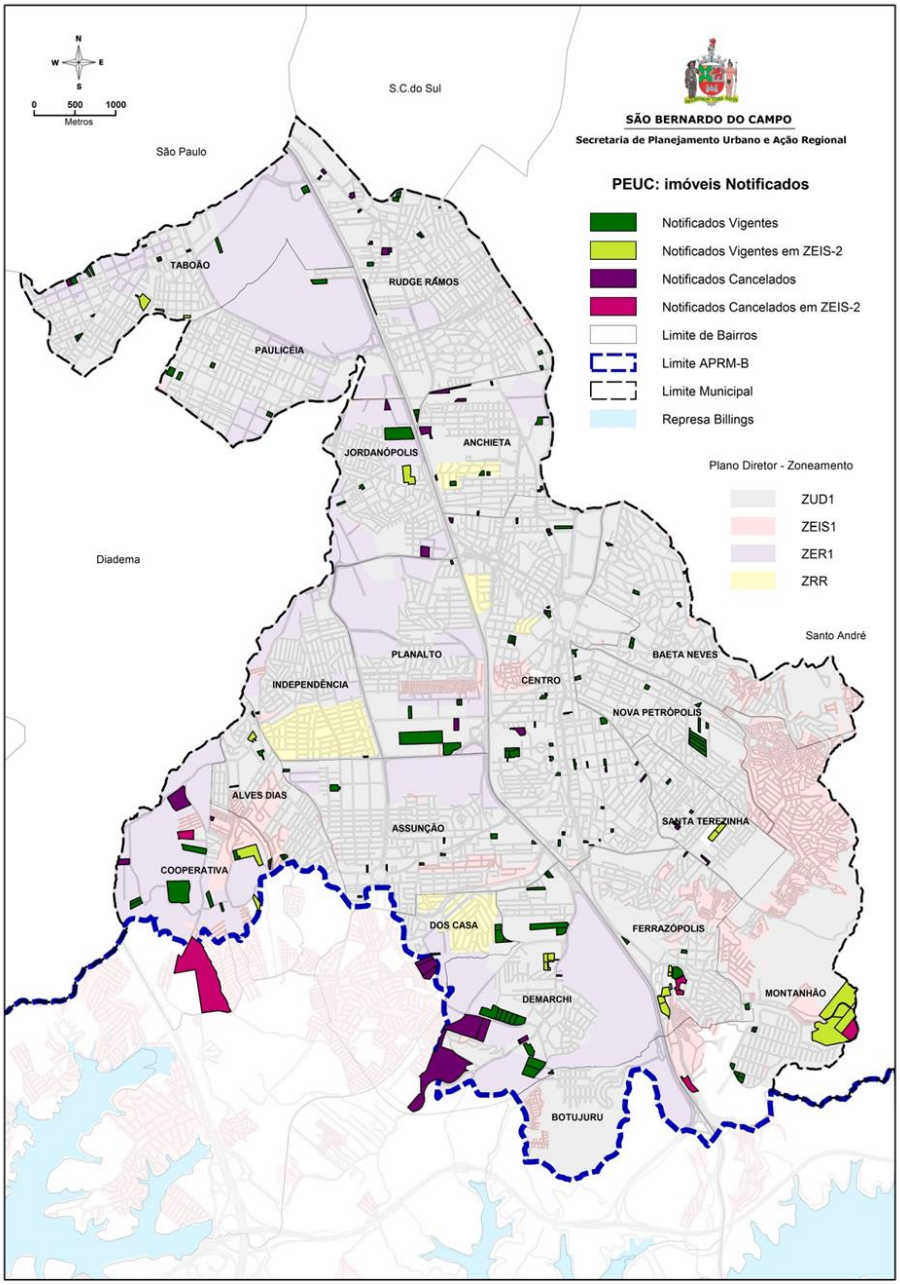
Os resultados da experiência de São Bernardo do Campo permitem observar que o alcance das finalidades do PEUC teve seu potencial limitado em função do reduzido estoque de lotes vazios em território dinamizado, especialmente pela atuação do setor imobiliário local. Vale dizer que cerca de 40% dos imóveis e quase metade da área notificada no município é de propriedade desse setor, que respondeu ao PEUC apresentando pedido de renovação de alvarás de construção já emitidos, ou se manteve 'sem reação' às notificações. Os efeitos iniciais apontam que a aplicação do PEUC não foi suficiente para contrapor ou induzir a ação do setor imobiliário e combater o rentismo. Ainda, a dispersão dos imóveis notificados por toda a área urbana compromete o potencial de indução do ordenamento territorial. Em 2017, do total de 162 notificações vigentes, 65 imóveis estavam sancionados com o IPTU progressivo no tempo pelo descumprimento das obrigações impostas pelo PEUC, sendo 12 ZEIS de vazios.

Registra-se que a expectativa de alternância administrativa a partir da gestão 2017-2020, com a possibilidade de interrupção ou esvaziamento da aplicação dos instrumentos, pode ter influenciado a tomada de decisão por parte dos proprietários notificados no sentido de 'não reação' à notificação para PEUC ou à cobrança do imposto progressivo.

[12] Durante o segundo mandato de Luiz Marinho (PT), que administrou a cidade entre 2009 e 2016.

[13] Regularização de atividades em funcionamento, não licenciadas antes da aplicação do PEUC; início ou conclusão de obra; e requerimentos de alvarás de funcionamento destinados à atividade de estacionamento e guarda de veículos em terrenos não edificados.

Figura 04 – São Bernardo do Campo: distribuição dos imóveis notificados vigentes e notificados cancelados



Fonte: São Bernardo do Campo (2016)

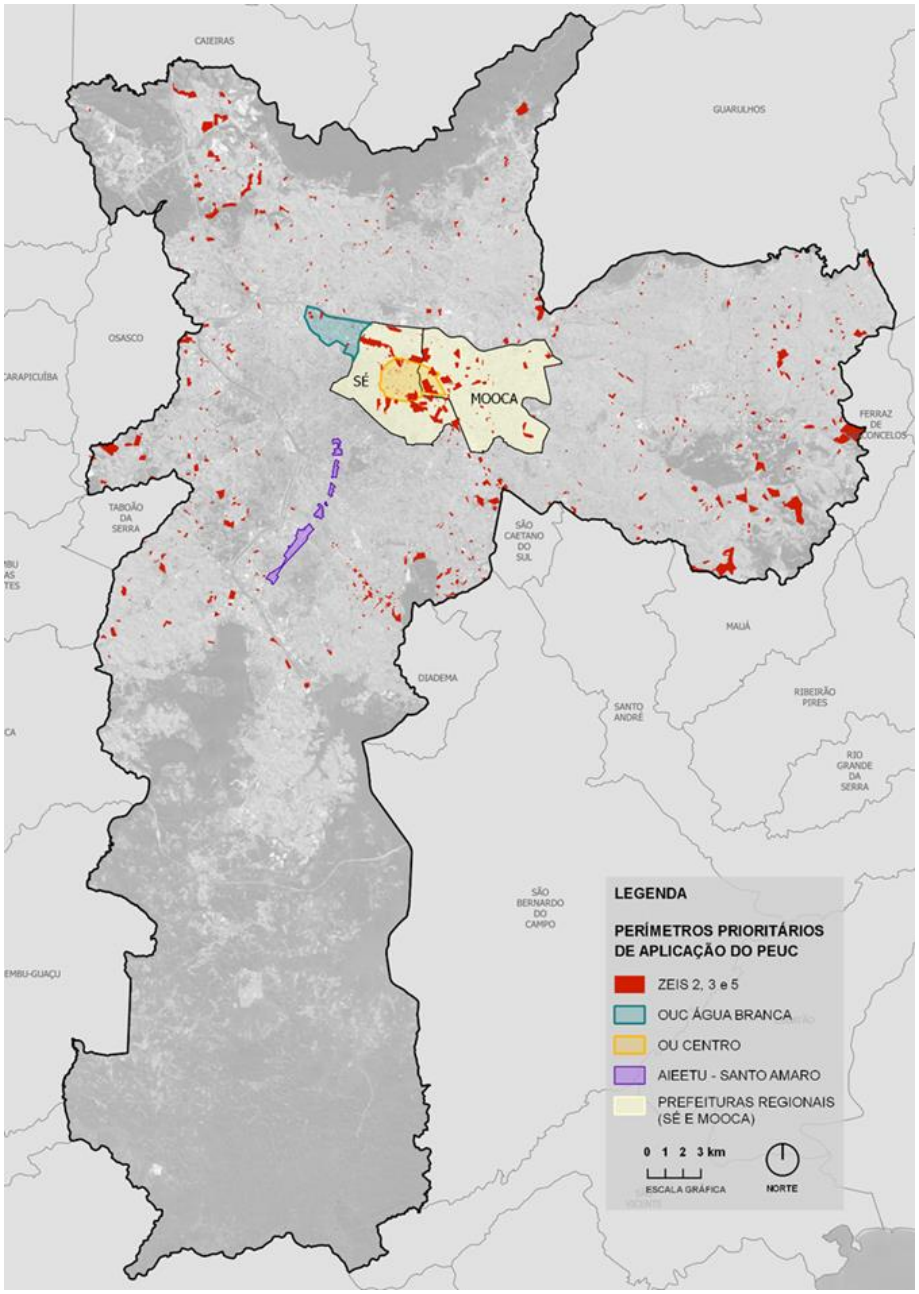
A experiência de São Paulo teve início no ano de 2014, após a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE)[14]. Dentre outros perímetros, o município definiu como setores prioritários para aplicação do PEUC as ZEIS 2, 3 e 5[15], e a área de abrangência da Operação

[14] Durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT), que administrou São Paulo entre 2013-2016. O PEUC e sucedâneos foram previstos no PDE de 2002 e regulamentados por lei municipal aprovada em 2010, durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab (2007-2012), que promoveu 'chamamento prévio' para levantamento de informações sobre o aproveitamento de 1.053 imóveis com indícios de ociosidade, localizados na área central. No entanto, os procedimentos para notificação desses imóveis não tiveram prosseguimento durante sua gestão.

[15]ZEIS 2: glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, destinados à produção de Empreendimentos de HIS (EHIS); ZEIS 3: áreas com imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de infraestruturas

Urbana Centro (OU Centro)[16], região infraestruturada da cidade que abriga vasto estoque de edifícios não utilizados (Figura 05).

Figura 05 – São Paulo: perímetros prioritários de aplicação do PEUC



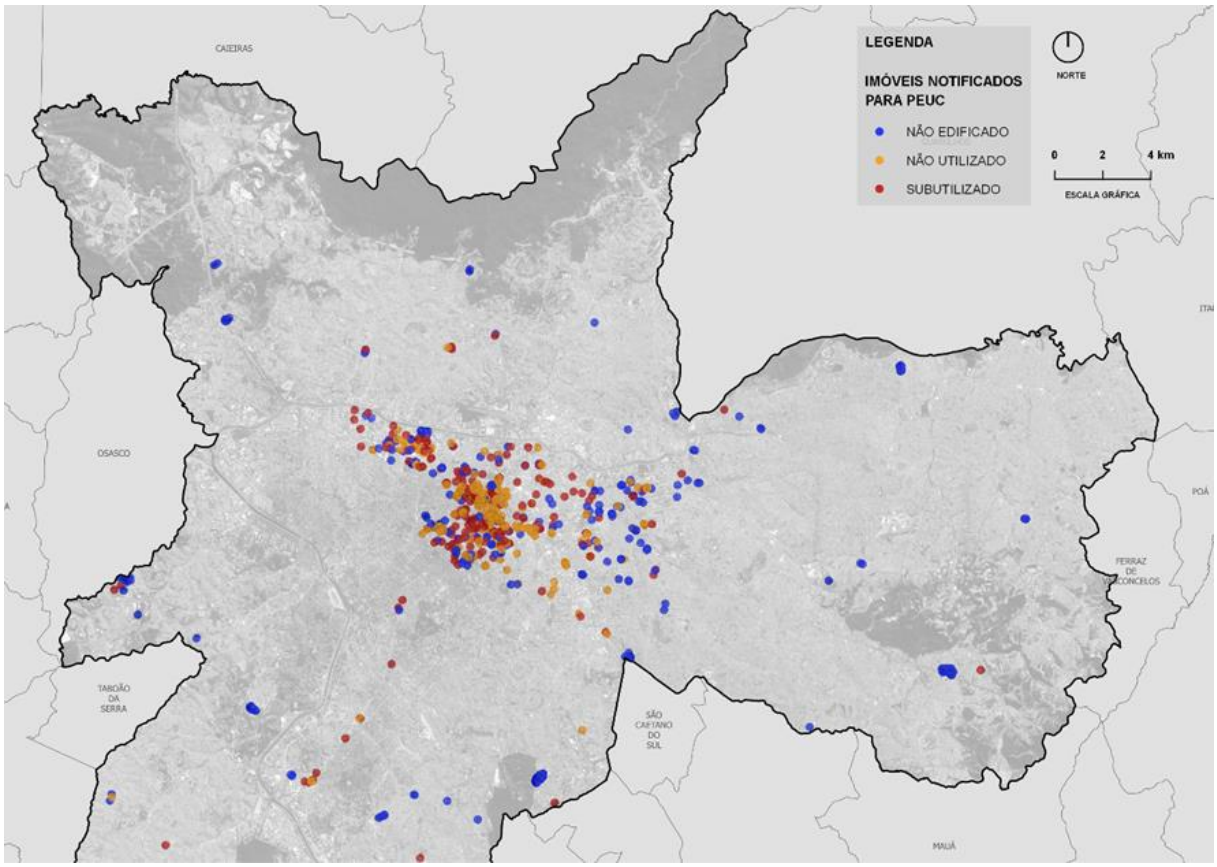
Fonte: Elaboração própria com base em dados municipais

urbanas e boa oferta de empregos, destinadas à promoção de EHIS; ZEIS 5: lotes ou conjunto de lotes, vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir EHIS e empreendimentos de mercado popular.

[16] A Operação Urbana Centro, instituída em 1997, abrange as regiões dos chamados Centro Velho e Centro Novo, e parte de bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia. A Operação visa à requalificação urbana buscando estimular investimentos nessas áreas específicas, consolidada desde meados do século XX e que possui a maior densidade construtiva da cidade. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/centro/index.php?p=19592&.

Entre 2014 e 2018, o município notificou 1.384 imóveis[17](Figura 06), sendo 709 não utilizados (cerca de 50% do total), de diferentes tipologias – apartamentos, galpões, depósitos - localizados principalmente no perímetro da OU Centro. Destaca-se também que do total notificado em área de terreno (2,9 milhões de metros quadrados), 72,9% correspondem a imóveis não edificados ou subutilizados gravados como ZEIS 2, 3 ou 5, distribuídos por todo o perímetro urbano.

Figura 06 – São Paulo: distribuição do universo notificado (2014-2018), segundo tipologia dos imóveis ociosos



Fonte: Elaboração própria com base em dados municipais

A alternância administrativa ocorrida a partir de 2017 resultou no esvaziamento da experiência e comprometeu a articulação do PEUC com outros programas municipais previstos no Plano Municipal de Habitação (PMH)[18], encaminhado ao Legislativo em 2016, sem aprovação até setembro de 2018, como também o avanço da implementação do Consórcio Imobiliário de Interesse Social. No novo contexto local, o alcance do PEUC e até mesmo as próprias finalidades de aplicação estarão sujeitas, ainda mais, aos múltiplos interesses que coexistem na disputa pelo espaço urbano em um município com a complexidade e relevância de São Paulo. De acordo com dados municipais, dentre os efeitos do PEUC até fevereiro de 2018, destacam-se: a ocupação de 93 imóveis não utilizados e a contestação da aplicação do instrumento por 615 proprietários notificados (44,4% do total),

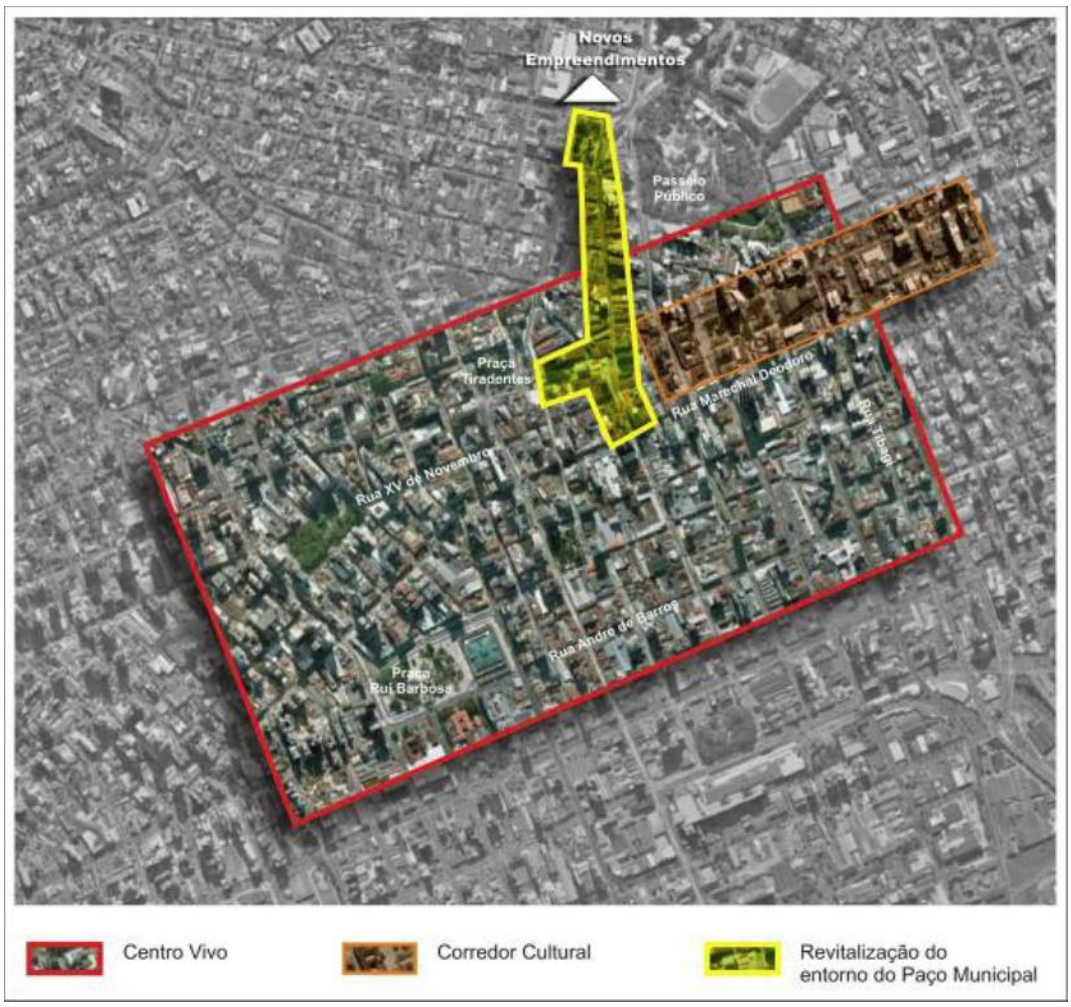
[17] Pouco mais de 95% do total (1.318 imóveis) foram notificados na gestão do Prefeito Haddad, e o restante, 66 imóveis, na gestão João Dória Júnior / Bruno Covas (2017-2020).

[18]Serviço de locação social e promoção pública de moradia.

com 91 deferimentos por parte do poder público. Ainda, 287 imóveis notificados, com área total de terreno de quase 867 mil metros quadrados, foram sancionados com a cobrança de IPTU progressivo no tempo no exercício fiscal de 2017. Deste total, 71 imóveis correspondem a perímetros gravados como ZEIS (2, 3 ou 5) e somam cerca de 700 mil metros quadrados, ou 79,8% do total.

Sobre a experiência de aplicação do PEUC em Curitiba, registra-se que o município notificou entre 2009 e 2010 seis edificações não utilizadas no Centro Histórico, na área do Projeto Centro Vivo, que mobilizou investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura e restauração (Figura 07)[19]. Os seis imóveis, concentrados em um mesmo logradouro, mantinham-se degradados e abandonados, razão pela qual foram notificados para utilização compulsória (DENALDI et al., 2017).

Figura 07 – Curitiba: entorno do Paço Municipal, área prioritária de aplicação do PEUC



Fonte: Faria (2013)

O caso de Curitiba apresenta uma característica singular, pois está explicitamente vinculado a uma estratégia de revitalização urbanística que apresenta entre seus propósitos

[19] Durante esse período, Curitiba foi administrada por Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e por Luciano Ducci, do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

a dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade, o Projeto Centro Vivo. De acordo com Faria (2013), a aplicação do PEUC no município teve como finalidade "desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas", contrariando os objetivos para os quais foi concebido, corroborando a ideia de que o instrumento pode ser funcional para processos de valorização imobiliária.

Maringá, cidade média localizada na região norte do estado do Paraná, é o município que acumula maior tempo de utilização do PEUC e do IPTU progressivo no tempo no país: nove e sete anos, respectivamente[20]. Na primeira etapa de aplicação do PEUC, ocorrida entre 2009 e 2010 e conduzida pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo, a finalidade principal foi induzir a disponibilização de grandes vazios urbanos em áreas infraestruturadas, localizados nos anéis centrais e intermediários da cidade, em um cenário de forte aquecimento do setor imobiliário local e de alto preço da terra urbana (Figura 08a). Pode-se concluir, a partir de uma análise isolada, que essa finalidade de aplicação estaria relacionada à promoção do ordenamento territorial, por meio da ocupação de setores prioritários e do combate à periferização, e à inibição da retenção especulativa de imóveis urbanos, ou seja, teria forte aderência ao ideário da Reforma Urbana. Contudo, a notificação desses vazios, que juntos somavam pouco mais de quatro milhões de metros quadrados, se deu concomitantemente à revisão do Plano Diretor aprovado em 2006. Tal revisão, ocorrida em 2010, liberou para ocupação estoque de terra urbana na divisa com o perímetro rural, reservado inicialmente à contenção da expansão da cidade[21], e estendeu a incidência do PEUC para essa porção do território, que não apresenta oferta de infraestrutura em toda a sua extensão. A revisão do plano também introduziu dispositivos que passaram a permitir a utilização da terra rural para fins urbanos, por meio da implantação de loteamentos em terrenos contíguos ao perímetro urbano, ou de loteamentos fechados na Macrozona Rural. Essas alterações abriram novas frentes e dispersaram a atuação do setor imobiliário local também em direção a áreas periféricas e à zona rural do município.

Segundo Brajato (2015), esses movimentos contraditórios e simultâneos tiveram como objetivo principal alimentar o 'projeto de cidade' sustentado por uma coalisão local formada pelo grupo político de apoio ao prefeito e setores econômicos do município, reunidos no Conselho de Desenvolvimento de Maringá (CODEM)[22]. Esse projeto estratégico de cidade não dialoga com os princípios de promoção e democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, pelo contrário, reforça os padrões urbanísticos restritivos característicos da formação e expansão da cidade. Cabe mencionar que a legislação urbanística complementar ao plano manteve a mesma lógica do zoneamento funcional e de distribuição de índices urbanísticos da legislação vigente antes do novo Plano Diretor à luz do EC, e ampliou as exigências para o parcelamento, uso e ocupação do solo, tornando-se

[20] A aplicação do PEUC teve início no segundo mandato de Silvio Barros II, do PP, que governou Maringá entre 2005 e 2012 e elegeu seu sucessor, Carlos Pupin, também do PP, para a gestão 2013-2016.

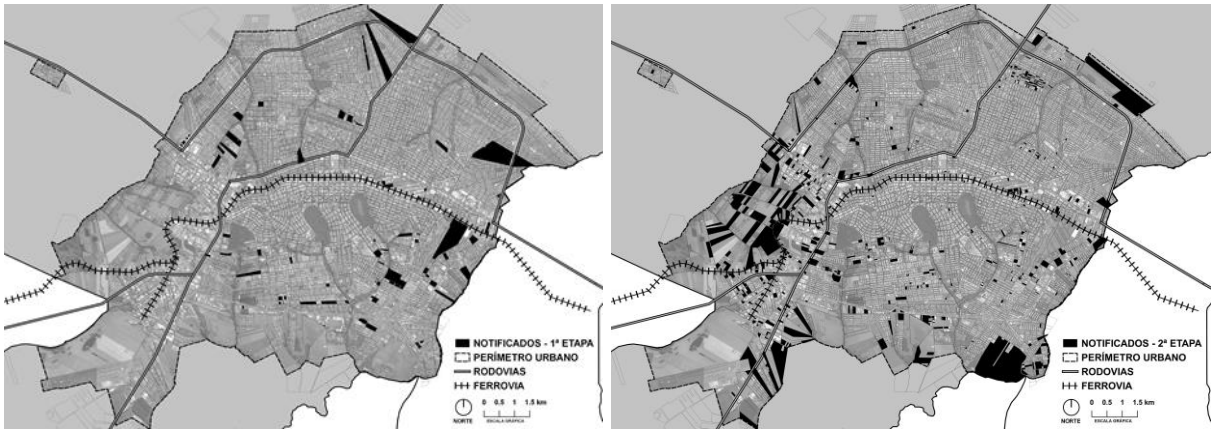
[21] O Plano Diretor aprovado em 2006 delimitou essa porção do território como Macrozona Urbana de Contenção, transformada em 2010 em Macrozona de Ocupação Imediata, com alteração de parâmetros urbanísticos: redução do lote mínimo de dois mil para quatrocentos metros quadrados e aumento do Coeficiente de Aproveitamento de 1,0 para 1,4.

[22] O CODEM, instituído em 1996, é composto em sua maioria por representantes de entidades empresariais locais. Como "proponente de projetos para o desenvolvimento da cidade, o CODEM já produziu os Planos Maringá 2020 e 2030, e está elaborando um Masterplan, o 'Maringá 2047', em parceria com escritórios internacionais" (BRAJATO, 2015).

ainda mais restritiva e excludente[23]. Essa nova legislação, além de incentivar a expansão horizontal da cidade, também reforça a valorização das áreas mais centrais, que concentram os terrenos onde o uso residencial multifamiliar é permitido sem pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), com coeficiente de aproveitamento (CA) alcançando índices entre '2,5' e '6'.

Na segunda etapa de aplicação do PEUC, ocorrida a partir de 2012 e conduzida pela Secretaria de Fazenda e Gestão, já com o plano diretor revisado, foram notificados 600 imóveis, com área total de pouco mais de 10 milhões de metros quadrados, sendo grande parte deste total em setor periférico da malha urbana (Figura 08b), em área predominantemente industrial ou com vocação agrícola, sem oferta de infraestrutura em toda a sua extensão. Observa-se que, nessa etapa, a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo assumiu um viés fortemente tributário: a adoção da lógica arrecadatória afastou o PEUC da sua lógica urbanística, isto é, das finalidades de aplicação expressas no Plano Diretor do município: (i) inibir a expansão urbana na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas ambientalmente frágeis; (ii) aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões consolidadas da malha urbana; e (iii) combater o processo de periferização.

Figuras 08a e 8b – Maringá: Imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa (à esquerda) e 2ª etapa (à direita)



Fonte: Elaboração própria com base em dados municipais (2018)

Do universo total de 723 imóveis notificados entre 2009 e 2012, com cerca de 15 milhões de metros quadrados no total, 160 imóveis, com pouco mais de 5,4 milhões de metros quadrados, foram objeto de projeto de parcelamento do solo após a notificação para PEUC, incluídos nesse grupo de imóveis os maiores vazios urbanos notificados na primeira etapa de aplicação do instrumento. No exercício fiscal de 2017, 384 imóveis, com o correspondente em área a 6,6 milhões de metros quadrados, estavam sancionados com o IPTU progressivo no tempo pelo não cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC.

[23] Alterou a fração mínima para o uso bifamiliar, que aumentou de 150m² para 200m²; definiu novos parâmetros para o lote-padrão residencial, que passou de 300m² para 400m²; e reduziu as modalidades de ocupação do solo, suprimindo as categorias 'vilas' e 'conjuntos residenciais'.

Por fim, cabe registrar que em 2017, a primeira alternância administrativa ocorrida após o início da aplicação dos instrumentos se constituiu em um ponto de inflexão na experiência em curso[24]: por um lado, resultou na suspensão parcial da aplicação dos instrumentos, para análise dos resultados de sua implementação e possível correção de rumo e, por outro lado, criou a possibilidade de retomada da utilização do PEUC sob a condução do recém-criado Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), condicionada à revisão do Plano Diretor, que está na iminência de ser realizada.

Considerações Finais

A análise das experiências de aplicação do PEUC revelou a existência de ao menos quatro finalidades (ou 'lógicas') relacionadas à utilização do instrumento: promoção do ordenamento territorial voltado à ocupação de setores centrais e infraestruturados das cidades; democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia; dinamização do setor imobiliário local; e, viés tributário, isto é, adoção da 'lógica' arrecadatória.

Essas experiências também evidenciam que mesmo nos casos em que as finalidades de aplicação dialogam com o ideário da Reforma Urbana, o potencial de alcance dos instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade pode estar comprometido por diferentes fatores como: reduzido estoque de imóveis ociosos, como no caso de São Bernardo do Campo; alternância administrativa, ou descontinuidade política, que potencializa a possibilidade de interrupção ou esvaziamento da aplicação dos instrumentos, em virtude da existência de outras estratégias ou prioridades para a política urbana local, o que ocorreu em Santo André, e também em São Bernardo do Campo e São Paulo, em alguma medida; dificuldade de manutenção de pactos socioterritoriais locais, fato que inviabilizou, por exemplo, a regulamentação do IPTU progressivo no tempo em Santo André, impossibilitando o avanço da aplicação do PEUC no município; ausência de estratégia territorial na condução da aplicação dos instrumentos, com grande volume notificado em curto espaço de tempo, como em Goiânia e Palmas, que pode reduzir o alcance dos objetivos do PEUC. A experiência de Maringá, por outro lado, revela que mesmo em um contexto de continuidade política, a aplicação dos instrumentos conduzida por diferentes secretarias em diferentes momentos pode assumir diferentes finalidades, como aconteceu nas duas etapas de aplicação do PEUC no município. Na primeira etapa, a finalidade principal foi liberar imóveis ociosos em um momento de aquecimento do mercado e aumento do preço da terra urbana, ou seja, a finalidade foi dinamizar o setor imobiliário local; já na segunda etapa, a aplicação assumiu um forte viés tributário, se afastando da lógica urbanística, revelando um objetivo puramente arrecadatório.

De forma resumida, as cinco experiências de aplicação do PEUC com finalidades relacionadas ao ideário da Reforma Urbana, ainda que em menor grau, como nos casos dos municípios de Goiânia e Palmas, dão pistas de condicionantes e fatores que podem influenciar no alcance dos instrumentos, restringindo ou comprometendo sua efetividade.

[24] A eleição de Ulisses Maia em 2016, candidato a prefeito pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), interrompeu o ciclo de 12 anos de administrações do Partido Progressista (PP). Nesse novo contexto local, criou-se a possibilidade de avaliação da experiência em curso desde 2009.

Cabe mencionar que essas experiências foram realizadas, ou ao menos iniciadas, como no caso de Palmas, durante administrações do campo progressista, comprometidas com o projeto de Reforma Urbana. Já as experiências de Curitiba e Maringá, por outro lado, revelam que o PEUC pode contribuir para processos de valorização imobiliária ou periferização, ou assumir um viés arrecadatório, e os resultados alcançados podem ser contrários às finalidades para as quais foram concebidos.

As experiências descritas reforçam a ideia de que a aplicação dos instrumentos que promoveriam a função social da propriedade urbana nem sempre está associada ao conceito de democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, e de que não há nada inerentemente progressista ou regressivo nos instrumentos do EC (KLINK; SOUZA, 2017). Pode-se observar, também, que a aplicação dos instrumentos é um processo 'não linear', e que seus objetivos e finalidades são disputados e delineados em função das forças políticas locais. Klink e Souza (2017, p. 396) argumentam que, nesse contexto, "a chave teórica alternativa para a leitura dos impasses da reforma urbana e do "urbanismo progressista" ancora a avaliação dos instrumentos urbanísticos em uma perspectiva mais ampla, dialogando com a atuação do Estado – nas múltiplas escalas – assim como com os projetos e estratégias (materiais e imateriais) adotados pelos demais agentes que influem no desenho e na implementação da política urbana". Os casos colocados em prática revelam a necessidade de maior conhecimento sobre os efeitos do PEUC no território, como também das questões que cercam sua implementação para compreensão de seu alcance, indicando uma agenda importante para pesquisa no campo do planejamento urbano.

REFERÊNCIAS

BAZOLLI, João. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): Avaliação e Resultados da Aplicação em Palmas - TO. *Revista de Direito da Cidade,* v.8, n.4, 1254-1276, 2016.

BRAJATO, Dânia. *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC (CIABC). Diagnóstico Habitacional Regional do ABC. Relatório final de pesquisa. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016.

DENALDI, Rosana et al. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*. Projeto Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

_____. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.AOP, n.AOP, 2017.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. Anais Encontros Nacionais da ANPUR, XV ENANPUR, Recife, v. 15, 2013.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. (55-70). In: Carvalho, Celso Santos; Rossbach, Anaclaudia. (Orgs.). *O Estatuto da Cidade comentado*. Brasília: Ministério das Cidades / São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

_____. Estatuto da Cidade 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo? (29-50). In: Rossbach, Anaclaudia. (Org.). *A nova e a velha agenda urbana. Uma análise de 15 anos da lei*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2016.

GOIÂNIA. *Eixo de Ordenamento Territorial: Diagnóstico*. Goiânia, 2018.

JESUS, Patrícia Maria de; DENALDI Rosana. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). *Eure*, v.44, n.132, 91-111, 2018.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). In: Denaldi, Rosana. (Org.). *O Desafio de planejar a cidade. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume, 2012.

_____. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v.1, 1-16, 2015.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos. Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Caderno Metrópoles*, v.19, n.39, 379-406, 2017.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. (5-22). In: Carvalho, Celso Santos; Rossbach, Anaclaudia. (Orgs.). *O Estatuto da Cidade comentado*. Brasília: Ministério das Cidades / São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MONTANDON, Daniel Todtmann. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. (69-90). In: Rossbach, Anaclaudia (Org.). *A nova e a velha agenda urbana. Uma análise de 15 anos da lei.* São Paulo: Aliança das Cidades, 2016.

OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. (57-98). In: Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel Todtmann. (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.* Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,* v.XI, n.245 (17), 2007.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. (05-09). In: Saule Júnior, Nelson; Rolnik, Raquel. (Org.). *Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. (136-155). In: Costa, Geraldo Magela.; Mendonça, Jupira Gomes de. (Orgs.) *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços, e perspectivas*. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

_____. MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.) *Os planos diretores pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Relatório de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do IPTU progressivo no tempo: São Bernardo do Campo, 2013-2016*. São Bernardo do Campo, 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.