

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE CAMPO MOURÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR
SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO - PPGSeD

WESLEY FELTRIN GIOMO

POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE: ANÁLISE DA VACÂNCIA IMOBILIÁRIA E DOS
INSTRUMENTOS INDUTORES DA OCUPAÇÃO EM CAMPO
MOURÃO-PR

CAMPO MOURÃO - PR
2026

WESLEY FELTRIN GIOMO

**POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE: ANÁLISE DA VACÂNCIA IMOBILIÁRIA E DOS
INSTRUMENTOS INDUTORES DA OCUPAÇÃO EM CAMPO
MOURÃO-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento (PPGSeD) da Universidade Estadual do Paraná (Unespar), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre(a) em Sociedade e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Formação humana, políticas públicas e produção do espaço

Orientador(a): Prof. Dr. Fábio Rodrigues da Costa

**CAMPO MOURÃO - PR
2026**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNESPAR e
Núcleo de Tecnologia de Informação da UNESPAR, com Créditos para o ICMC/USP
e dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Giomo, Wesley Feltrin

Políticas públicas urbanas e função social da
propriedade: análise da vacância imobiliária e dos
instrumentos indutores da ocupação em Campo Mourão-
PR / Wesley Feltrin Giomo. -- Campo Mourão-PR, 2026.
81 f.: il.

Orientador: Fábio Rodrigues da Costa.

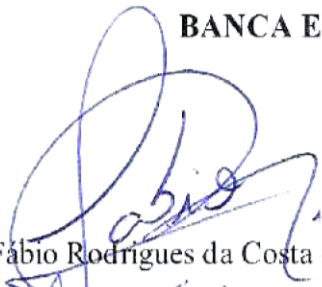
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação
Mestrado Acadêmico Interdisciplinar: "Sociedade e
Desenvolvimento") -- Universidade Estadual do
Paraná, 2026.

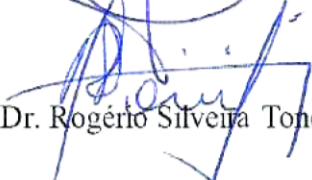
1. Função social da propriedade. 2. Estatuto da
Cidade. 3. PEUC. 4. Vazios urbanos. 5.
Interdisciplinaridade. I - Costa, Fábio Rodrigues
da (orient). II - Título.

WESLEY FELTRIN GIOMO

**POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:
ANÁLISE DA VACÂNCIA IMOBILIÁRIA E DOS INSTRUMENTOS INDUTORES
DA OCUPAÇÃO EM CAMPO MOURÃO-PR**

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Fábio Rodrigues da Costa (Orientador)


Prof. Dr. Rogério Silveira Tonet (Unespar)

Prof.^a Dr.^a Valéria Barreiro Postali-Santana (UEM)



Documento assinado digitalmente
VALERIA BARREIRO POSTALI SANTANA
Data: 28/05/2026 13:06:14-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Data de Aprovação

20/05/2026

Campo Mourão - PR

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao meu marido, pela presença, pelo cuidado e pelo apoio ao longo desta trajetória. Agradeço também pelas conversas compartilhadas sobre a sociedade e pelas inquietações diante dos vazios urbanos, que contribuíram para o surgimento desta pesquisa. Estendo este agradecimento aos nossos animais de companhia, que integraram o cotidiano afetivo durante a escrita deste trabalho. A elaboração de uma dissertação exige dedicação, tempo e renúncias, e torna-se mais possível quando há afeto, compreensão e acolhimento.

Ao meu orientador, agradeço por ter acolhido minha proposta de pesquisa, pela confiança depositada, pelas contribuições ao longo do desenvolvimento deste trabalho e pela compreensão diante das dificuldades do percurso.

Aos professores do PPG, agradeço pelas disciplinas, debates e reflexões teóricas e metodológicas que contribuíram para a construção desta pesquisa e para o amadurecimento de minha formação acadêmica.

Aos colegas e amigos que fiz em Campo Mourão e ao longo do mestrado, agradeço pelas trocas acadêmicas, profissionais e pessoais, pela convivência e pelo apoio compartilhado durante esta caminhada.

À Prefeitura Municipal de Campo Mourão e aos colegas do Departamento de Controle Urbano, agradeço pelos aprendizados compartilhados, bem como pela colaboração no acesso às informações, documentos e dados necessários à realização desta pesquisa, especialmente aqueles relacionados ao cadastro imobiliário e ao planejamento urbano.

À banca examinadora, agradeço pela disponibilidade de leitura, pela atenção dedicada ao trabalho e pelas contribuições apresentadas durante o processo de qualificação e avaliação da dissertação, fundamentais para o aprimoramento da pesquisa.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação. Este trabalho resulta de um percurso individual de pesquisa, mas também de diálogos, apoios e experiências compartilhadas que ajudaram a transformar inquietações profissionais e acadêmicas em investigação científica.

EPIÍGRAFE

“E descobrimos as palavras seu e meu e a terra passou a ter dono e a mulher foi propriedade do homem e o pai, proprietário dos filhos. [...] os resultados da civilização eram surpreendentes: nossa vida era mais segura e menos livre, e trabalhávamos mais horas” (Eduardo Galeano).

GIOMO, Wesley Feltrin. **Políticas públicas urbanas e função social da propriedade: análise da vacância imobiliária e dos instrumentos indutores da ocupação em Campo Mourão-PR**. 80f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento, Universidade Estadual do Paraná, *Campus* de Campo Mourão, Campo Mourão, 2026.

RESUMO

Esta dissertação integra a área de concentração Sociedade e Desenvolvimento e a linha de pesquisa Formação humana, políticas públicas e produção do espaço. O estudo analisa a ociosidade imobiliária no Centro de Campo Mourão (PR), com o objetivo de oferecer subsídios técnicos à aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção, no contexto da função social da propriedade urbana. A pesquisa adota abordagem interdisciplinar, articulando Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Sociologia e Direito, e caracteriza-se como aplicada, descritiva e de abordagem mista. A base empírica consiste no Cadastro Imobiliário Municipal de 2025, tratado e espacializado em ambiente de Sistema de Informação Geográfica (SIG), com classificação dos lotes em não edificadas, subutilizadas e inválidas, a partir da área construída e do coeficiente de aproveitamento mínimo. Os resultados identificaram 4.198 lotes válidos, dos quais 193 foram classificados como não edificadas e 198 como subutilizadas, totalizando 391 lotes com vacância construtiva. O Índice de Vacância Lotal (IVL) alcançou 9,31%, indicando margem concreta para a atuação dos instrumentos urbanísticos no recorte central. Conclui-se que a ociosidade imobiliária no Centro de Campo Mourão constitui um fenômeno mensurável, territorialmente localizado e passível de enfrentamento por meio de ação pública orientada, desde que acompanhada por cadastro atualizado, critérios de priorização e capacidade institucional de monitoramento. O estudo contribui para transformar uma base cadastral administrativa em instrumento analítico de apoio à decisão pública, oferecendo referência técnica para a efetivação da função social da propriedade urbana.

Palavras-chave: Função social da propriedade, Estatuto da Cidade, PEUC, Vazios urbanos, Interdisciplinaridade.

GIOMO, Wesley Feltrin. **Urban Public Policies and the Social Function of Property: An Analysis of Real Estate Vacancy and Occupation-Inducing Instruments in Campo Mourão, PR.** 80p. Dissertation (Master) - Society and Development Interdisciplinary Postgraduate Program, State University of Paraná, Campo Mourão *Campus*, Campo Mourão, 2026.

ABSTRACT

This dissertation is situated within the concentration area Society and Development and the research line Human Formation, Public Policies, and the Production of Space. It analyzes real estate vacancy in the central area of Campo Mourão, Paraná, Brazil, with the aim of providing technical support for the application of Compulsory Subdivision, Building, or Use (CSBU/PEUC), the progressive Urban Property and Land Tax over time, and expropriation as a sanction, within the framework of the social function of urban property. The study adopts an interdisciplinary approach encompassing Architecture and Urbanism, Geography, Sociology, and Law; it is applied and descriptive in nature and employs mixed methods. The empirical database consists of the 2025 Municipal Property Cadastre, which was processed and spatialized in a Geographic Information System (GIS). Lots were classified as undeveloped, underutilized, or invalid according to their built-up area and the minimum floor area ratio. The results identified 4,198 valid lots, of which 193 were classified as undeveloped and 198 as underutilized, totaling 391 lots characterized by construction-related vacancy. The Lot Vacancy Index (IVL, in the Portuguese acronym) reached 9.31%, indicating concrete scope for the application of urban policy instruments in the central area. The study concludes that real estate vacancy in the central area of Campo Mourão is a measurable and territorially localized phenomenon that can be addressed through coordinated public action, provided that such action is supported by an updated cadastral database, prioritization criteria, and institutional monitoring capacity. The dissertation contributes by transforming an administrative cadastral database into an analytical tool for public decision-making, providing a technical reference for the enforcement of the social function of urban property.

Keywords: Social function of property, City Statute, CSBU, Urban vacant land, Interdisciplinarity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT — Associação Brasileira de Normas Técnicas

CA — Coeficiente de aproveitamento

CAmin — Coeficiente de aproveitamento mínimo

IPTU — Imposto Predial e Territorial Urbano

IVL — Índice de Vacância Lotal

NE — Não edificado(s)

PD — Plano Diretor

PDM — Plano Diretor Municipal

PDP — Planos Diretores Participativos

PEUC — Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

PMCMV — Programa Minha Casa Minha Vida

PNDU — Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

SU — Subutilizado(s)

ZC — Zona Central

ZEC — Zona(s) de Expansão Central (ZEC-1 e ZEC-2)

ZEIS — Zona(s) Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DINÂMICAS DO ESPAÇO URBANO E INSTRUMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO	14
2.1 A cidade como mercadoria: produção do espaço urbano na lógica da acumulação capitalista.....	14
2.2 Função social da propriedade urbana e justiça espacial.....	24
2.3 O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana	32
3 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	42
4 ANÁLISE DA VACÂNCIA IMOBILIÁRIA E DA SUBUTILIZAÇÃO DO SOLO NO CENTRO DE CAMPO MOURÃO	48
5 CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

A política urbana no Brasil desempenha um papel crucial na dinâmica do sistema capitalista, frequentemente gera conflitos entre a população e os detentores do capital. Este embate se reflete na aplicação seletiva das leis urbanísticas, notadamente do Estatuto da Cidade e do Direito Urbanístico (Maricato, 2003), onde o poder privado muitas vezes suprime os direitos da população em favor do ganho de capital por meio da retenção de propriedade urbana.

O Estatuto da Cidade, em 2001, ao revolucionar o Direito Urbanístico, introduziu transformações significativas em um ramo ainda pouco explorado do direito público brasileiro. Contudo, a dificuldade em aplicar os princípios e instrumentos dessa legislação torna-se evidente. A falta de informação sobre a lei, aliada à apropriação seletiva de seus instrumentos, frequentemente impulsionada por pressões do mercado imobiliário, cria obstáculos substanciais para a efetivação de seu potencial transformador.

Diante desse cenário, fazer jus ao potencial de transformação intrínseco ao Estatuto da Cidade deve se tornar um objetivo comum para uma ação articulada. Juristas, urbanistas, gestores, ativistas e cidadãos, em conjunto, precisam alinhar esforços para superar as barreiras impostas pela aplicação seletiva e muitas vezes distorcida da legislação urbana. Somente através dessa colaboração pode-se aspirar a uma efetiva promoção da justiça, equidade e transformação positiva das cidades brasileiras.

Terrenos urbanos são recursos limitados, no âmbito material eles são alvo da exploração e especulação, cujos efeitos são notados pelo aumento do preço geral dos lotes, expansão da cidade em subúrbios carentes de infraestrutura e vazios urbanos em áreas estruturadas e adensadas. Essa ótica evidencia a escassez de equipamentos urbanos nessas regiões, enquanto áreas já providas desses elementos permanecem sem ocupação urbana, de modo que gera custos significativos para o poder público municipal.

Este panorama expõe a carência de planejamento urbano que marcou a trajetória da maioria das cidades brasileiras nas últimas décadas, expressa de forma inequívoca a prevalência dos interesses do capital imobiliário. O desfecho é um quadro no qual as anomalias urbanas se manifestam de maneira evidente, destaca-se a necessidade premente de estratégias mais efetivas para a gestão do espaço urbano e a promoção de uma distribuição mais equitativa dos recursos e benefícios urbanos (Floeter, 2007).

No campo da política urbana, a Constituição Federal de 1988 concentrou seu tratamento normativo sobretudo nos arts. 182 e 183. O art. 182 institui o núcleo da política de

desenvolvimento urbano, atribuindo ao Poder Público municipal a tarefa de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, além de vincular o cumprimento da função social da propriedade às exigências fundamentais expressas no Plano Diretor. Já o art.183 disciplina especificamente o usucapião especial urbano, voltado à aquisição da propriedade por posse prolongada em imóvel urbano de pequena dimensão, desde que atendidos os requisitos constitucionais. Embora esses dispositivos representem avanço decisivo no reconhecimento da dimensão social da propriedade urbana, sua redação é necessariamente sintética para abarcar problemática tão complexa. Permaneciam em aberto, portanto, diretrizes gerais, procedimentos, critérios de aplicabilidade e mecanismos concretos capazes de orientar a operacionalização dos instrumentos urbanísticos previstos no texto constitucional.

Nesse contexto se tornou necessária uma regulamentação infraconstitucional mais detalhada das questões urbanas, o que se concretizou com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade passou a estabelecer diretrizes gerais da política urbana, detalhando instrumentos de indução do uso socialmente adequado da propriedade, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação-sanção e o usucapião especial urbano. Além disso, incorporou de forma mais explícita a gestão democrática da cidade, prevendo mecanismos de participação social no planejamento, na elaboração e no acompanhamento do Plano Diretor.

Entretanto, a promulgação do Estatuto da Cidade não suprimiu as contradições da urbanização brasileira, tampouco assegurou a aplicação imediata e efetiva de seus instrumentos. Como assinala Maricato (2011), a existência de marcos legais progressistas não garante sua realização concreta, uma vez que a política urbana permanece atravessada por entraves institucionais e pela correlação de forças no plano local. Nesses termos, a construção de cidades mais justas e sustentáveis não resulta apenas da inovação normativa, mas da capacidade de converter esses instrumentos em ação pública efetiva.

Esta pesquisa investiga de que modo a identificação dos estoques de imóveis ociosos passíveis de notificação pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) pode subsidiar o cumprimento da função social da propriedade em Campo Mourão. Parte-se da hipótese de que existe, sobretudo na área central do município, um volume expressivo de lotes não edificadas ou subutilizados que, pelas suas características tipológicas, de uso e grau de ociosidade, justificam a aplicação do PEUC e possuem potencial para induzir a ocupação adequada do solo urbano, contribuindo para a efetivação da função social da propriedade.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a ociosidade imobiliária em Campo Mourão, com ênfase no bairro Centro, a fim de oferecer subsídios técnicos à aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação.

Os objetivos específicos são: a) Compreender as dinâmicas urbanas e o papel das políticas urbanas e dos instrumentos do Estatuto da Cidade na promoção da função social da propriedade; b) Classificar os imóveis/lotes do recorte empírico em não edificadas e subutilizadas, conforme os critérios operacionais adotados; c) Calcular índices de ociosidade/vacância que expressem a incidência do fenômeno no recorte analisado; d) Elaborar mapas temáticos que representem a distribuição espacial dos imóveis/lotes classificados; e) Analisar os resultados à luz da função social da propriedade urbana, discutindo implicações para a aplicação do PEUC e de seus desdobramentos.

A interdisciplinaridade é a abordagem realizada ao longo da dissertação, por meio dela é possível integrar diferentes áreas do conhecimento para resolver problemas complexos que não podem ser adequadamente abordados por uma única disciplina. No contexto da análise da vacância imobiliária e da aplicação de instrumentos indutores da ocupação em Campo Mourão, a interdisciplinaridade é essencial para compreender as múltiplas dimensões do problema, que envolvem aspectos sociais, geográficos, urbanísticos e jurídicos. Conforme Pombo (2005), problemas urbanos complexos exigem uma abordagem interdisciplinar para serem efetivamente solucionados:

Problemas grandes demais, problemas complexos, que se não deixam pensar em laboratório porque comportam um número enorme de variáveis, problemas que nenhuma disciplina está preparada para resolver. A juventude urbana, o envelhecimento, a violência, o clima ou a manipulação genética, por exemplo, são novidades epistemológicas que só a interdisciplinaridade tem condições para procurar dar resposta (Pombo, 2005, p. 11).

Conforme Japiassu (1994), a interdisciplinaridade constitui uma abordagem voltada à resolução de problemas concretos, construída a partir da integração de ideias, conceitos, procedimentos, dados e perspectivas distintas. Seu foco consiste em apreender os problemas de forma abrangente, considerando seu contexto social e material. No caso desta pesquisa, tal perspectiva mostra-se necessária porque a efetivação da função social da propriedade e a aplicação de instrumentos de política urbana envolvem relações complexas entre Estado, mercado, legislação e produção do espaço, exigindo uma leitura que ultrapasse os limites de cada disciplina isoladamente.

A ociosidade imobiliária constitui um problema complexo, ao mesmo tempo influenciado pelas dimensões social, urbana, econômica e legislativa e capaz de retroagir sobre elas. Sua compreensão exige reconhecer a existência de uma rede intrincada de interações entre as disciplinas mobilizadas nesta pesquisa. Nessa direção, Morin (2003, p. 14) assinala: “Existe complexidade, de fato, quando os componentes que constituem um todo [...] são inseparáveis e existe um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre as partes e o todo [...]”.

Por essa razão, a investigação articula conhecimentos de diferentes campos disciplinares. A Sociologia contribui para compreender como a retenção de lotes e a ociosidade imobiliária se relacionam à distribuição de renda, aos padrões de ocupação e à exclusão socioespacial. A Geografia oferece instrumentos de mapeamento e análise espacial, indispensáveis para identificar vazios urbanos e relacioná-los com infraestrutura, zoneamento e centralidade. A Arquitetura e Urbanismo permitem examinar como a forma urbana, os parâmetros construtivos e as normas de uso do solo condicionam o aproveitamento das parcelas. O Direito, por sua vez, fornece a base normativa necessária para interpretar os instrumentos que fundamentam o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, à luz da função social da propriedade prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Para atingir os objetivos da pesquisa, adota-se uma metodologia mista, com articulação entre procedimentos quantitativos e interpretação qualitativa dos resultados. A investigação baseia-se em pesquisa documental e análise espacial dos dados do Cadastro Imobiliário Municipal, com tratamento das informações referentes à área do lote, área construída, zoneamento e coeficiente de aproveitamento mínimo, de modo a identificar imóveis não edificadas e subutilizadas no recorte analisado. A dimensão qualitativa da pesquisa decorre da interpretação crítica dos resultados espaciais e quantitativos, produzindo inferências sobre as implicações sociais, urbanísticas e institucionais da ociosidade imobiliária e da aplicação dos instrumentos de política urbana.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. A Seção 1 introduz as dinâmicas urbanas brasileiras, delimita o problema de pesquisa, explicita objetivos, hipótese, justificativas e a relevância do estudo para Campo Mourão. A Seção 2 desenvolve os conceitos de função social da propriedade, especulação imobiliária e justiça socioespacial, além de examinar os instrumentos do Estatuto da Cidade com destaque para o PEUC; essa discussão fundamenta os indicadores adotados no diagnóstico. A Seção 3 descreve a metodologia adotada na pesquisa, com destaque para a consolidação e o tratamento do cadastro imobiliário municipal, o georreferenciamento da base, a definição dos critérios de classificação dos lotes, a elaboração de mapas temáticos e o cálculo de índices. Apresenta, ainda, os procedimentos de interpretação

qualitativa que articulam os padrões espaciais observados à retenção especulativa e à função social da propriedade. A Seção 4 apresenta e interpreta os achados: distribuição dos vazios urbanos, tipologias dos imóveis ociosos, indicadores de retenção e suas implicações para a efetividade do PEUC; avalia ainda a capacidade institucional e aponta prioridades de notificação. Por fim, a Seção 5 sintetiza os resultados, avalia a contribuição do diagnóstico para a política urbana local e propõe encaminhamentos operacionais, bem como agendas de pesquisa futuras.

2 DINÂMICAS DO ESPAÇO URBANO E INSTRUMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO

A seção teórica explora os conceitos fundamentais para entender o PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) como uma ferramenta crucial de política urbana. O estudo analisa temas como função social da propriedade, especulação imobiliária, justiça espacial e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com ênfase no Artigo 182 da Constituição Federal. Essa análise teórica é essencial para compreender a relação entre tributação urbana e a organização socioespacial das cidades brasileiras.

2.1 A cidade como mercadoria: produção do espaço urbano na lógica da acumulação capitalista

A produção do espaço urbano, no contexto da urbanização contemporânea, configura-se como expressão central das dinâmicas de acumulação capitalista. Longe de constituir um processo neutro ou espontâneo, a cidade é apropriada, transformada e mercantilizada segundo interesses que subordinam o solo urbano à lógica da valorização financeira. Esta revisão bibliográfica tem por objetivo fundamentar teoricamente a pesquisa, reunindo as principais interpretações críticas sobre a financeirização da terra, o papel seletivo do Estado e as dinâmicas de segregação, retenção e especulação fundiária, de modo a enriquecer a compreensão dos conflitos que permeiam a configuração urbana atual.

A intensificação da urbanização, ancorada na lógica neoliberal, tem reconfigurado o espaço urbano como elemento central na dinâmica de acumulação capitalista. Inserida em um circuito econômico globalizado, a cidade torna-se uma arena estratégica, onde múltiplos agentes disputam a apropriação do solo como ativo econômico. Esse processo é sustentado por transformações que atravessam os modos de produção, as estruturas estatais e as subjetividades sociais, revelando um redesenho profundo das relações territoriais (Maricato, 2015b; Oliveira, 2023; Silva; Carvalho; Sanfelici, 2023a).

A partir da industrialização e, mais recentemente, da financeirização da economia, o espaço urbano passou a desempenhar papel produtivo e geopolítico, consolidando-se como instrumento de dominação e valorização seletiva, especialmente nas regiões de interesse do capital transnacional (Maricato, 2015b). Nesse contexto, a produção do espaço subordina-se à lógica da valorização financeira, convertendo-se em bem escasso e disputado, o que alimenta

estratégias de especulação, concentração fundiária e expulsão de grupos sociais de menor poder aquisitivo (Carlos, 2022; Harvey, 2005a).

A ascensão do paradigma neoliberal impõe uma nova lógica ao território: o espaço urbano deixa de operar como um direito e passa a constituir uma engrenagem de acumulação financeira (Carlos; Volochko; Alvarez, 2022; Harvey, 2005a). Nesse novo modelo, a moradia e a terra urbana são tratadas como ativos patrimoniais em vez de bens sociais. Como resultado, o Estado passa a empenhar políticas que priorizam o endividamento familiar e a transformação da cidade em um produto financeiro (Rolnik, 2015).

Essa dinâmica redefine o espaço urbano como um componente ativo da reprodução do capital, transformando-o em plataforma de investimentos e disputa intercapitalista. Mais do que reflexo da economia, o espaço urbano se converte em ativo estratégico da acumulação contemporânea, funcionando simultaneamente como meio e fim do processo de valorização.

O controle do espaço urbano, portanto, é um elemento central da estratégia de acumulação, sustentado pela produção de escassez e pela conversão do território em ativo financeiro. A financeirização do espaço urbano impõe uma nova racionalidade, que reforça desigualdades estruturais e intensifica a exclusão, ao subordinar o acesso ao solo urbano às dinâmicas de mercado.

Essa configuração é reforçada pelas transformações no papel do Estado. A gestão territorial passa a ser marcada por normatizações, restrições de uso e regramentos que silenciam a população local e transformam o morador em consumidor subordinado (Ribeiro, 2017). Tais transformações impõem perdas materiais e simbólicas: referências de pertencimento e as identidades coletivas são desarticuladas em nome da revalorização fundiária e da rentabilidade do solo urbano.

A hegemonia do capital financeiro e as novas formas de governança urbana, consolidadas a partir da década de 1970, reorganizam a cidade segundo imperativos de rentabilidade e competitividade global. A globalização neoliberal transforma a cidade em vetor estratégico da reestruturação produtiva, marginalizando o debate urbano progressista e esvaziando o papel do Estado enquanto mediador das tensões territoriais (Maricato, 2015b).

Simultaneamente, o urbanismo neoliberal promove um padrão concentrador e excludente de urbanização. Como destaca Harvey (2005a), as crises urbanas surgem a partir das barreiras à realização do valor, da saturação dos mercados e dos limites geográficos à expansão do capital. Essas crises, são inerentes à dinâmica da acumulação e inauguram novos ciclos de destruição e reconstrução do espaço urbano, reconfigurando a cidade como campo de novas oportunidades de valorização.

A financeirização do espaço urbano intensifica práticas especulativas que transformam a cidade em ativo estratégico da acumulação capitalista. A produção da escassez planejada, por meio da retenção de imóveis e terrenos, reforça dinâmicas de valorização fundiária, ampliando a exclusão territorial. No contexto de Campo Mourão, essas dinâmicas se expressam na presença de vazios urbanos localizados em áreas centrais, na subutilização de terrenos com edificações abaixo dos parâmetros mínimos de aproveitamento, e no uso recorrente de lotes vazios como estacionamentos. Embora tais usos cumpram uma função temporária, são em essência, uma estratégia de uso para manter o lote à espera pela valorização fundiária.

Segundo Bomfim e Zmitrowicz (2006), a obsolescência física dos imóveis centrais não resulta de processos naturais, mas configura uma estratégia do capital imobiliário, que aguarda intervenções públicas capazes de elevar o valor dos imóveis, assegurando lucros com baixos riscos. Assim, os vazios urbanos tornam-se elementos da lógica especulativa, sustentando expectativas de valorização futura.

Essa prática de retenção deliberada de imóveis reduz a oferta disponível, elevando os preços e potencializando a lucratividade dos agentes proprietários (Bomfim; Zmitrowicz, 2006). A vacância imobiliária, nesse sentido, não representa um fracasso do mercado, mas uma estratégia racional para controle da oferta e maximização dos ganhos financeiros.

Além dos impactos no mercado imobiliário, a vacância interfere diretamente na arrecadação tributária municipal. O aumento de imóveis ociosos acarreta inadimplência fiscal e pressiona a gestão pública a adotar políticas que, muitas vezes, visam atrair investimentos privados em detrimento da função social da cidade (Bomfim; Zmitrowicz, 2006). Dessa maneira, a política urbana é capturada pela lógica da maximização da rentabilidade fundiária.

A vacância também reforça dinâmicas de expulsão social. Souza (2022) explicita que a transformação do espaço urbano em mercadoria de alto valor provoca a remoção de populações de baixa renda dos centros urbanos, perpetuando a segregação espacial. A escassez artificial de solo centralizado, aliada à especulação imobiliária, aprofunda as barreiras econômicas que limitam o acesso das classes populares à cidade formal e servida de infraestrutura.

No caso de Campo Mourão, a dinâmica de valorização fundiária e de especulação imobiliária não se expressa, necessariamente, por um processo de gentrificação clássica no núcleo central, entendido como substituição direta de moradores antigos de baixa renda por grupos de maior renda. Contudo, isso não significa ausência de expulsão socioespacial. A expansão urbana horizontal e fragmentada, associada à abertura de novas áreas loteáveis e à manutenção de vazios urbanos em áreas já estruturadas, tende a intensificar a segregação e a produzir a periferação das camadas populares, dificultando o acesso à cidade formal e dotada

de infraestrutura. Nesse contexto, programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), embora ampliem a produção de moradias para famílias de menor renda, frequentemente se materializam em localizações periféricas e menos equipadas, reforçando a distância entre moradia popular e centralidades urbanas consolidadas. Assim, mais do que remoções diretas típicas da gentrificação, observa-se um mecanismo de exclusão territorial mediado pelo mercado e pelo padrão de urbanização, no qual a moradia formal acessível às classes populares tende a se restringir às periferias e às áreas destinadas à habitação de interesse social, enquanto os setores centrais permanecem submetidos a dinâmicas de retenção e valorização fundiária.

Em resposta a essas dinâmicas, surgem propostas alternativas. Campos e Dantas (2024) defendem a requalificação de vazios urbanos com destinação pública, como parques e equipamentos coletivos, promovendo a sustentabilidade urbana e o bem-estar social. Tais iniciativas visam romper com a lógica mercantil e resgatar a função social do solo urbano.

No entanto, a disputa pelo uso dos vazios urbanos exprime a persistência de uma luta hegemônica entre a lógica especulativa e as reivindicações pelo direito à cidade. A criação artificial da escassez, a retenção de imóveis, a valorização seletiva e a expulsão dos mais pobres explicitam que a mercantilização do espaço urbano constitui mecanismo central de reprodução das desigualdades territoriais.

A produção dos vazios urbanos também se articula à dinâmica periférica da expansão urbana. Nas franjas da cidade, a especulação imobiliária organiza o território mediante a exploração para moradia popular, por meio de conjuntos residenciais padronizados, mantendo a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso. Essa expansão periférica, marcada por moradias padronizadas e carência de infraestrutura, reproduz modelos segregadores do passado. A lógica de produção do espaço segue voltada à rentabilidade dos investimentos, e não à diversidade ou inclusão urbana (Ferreira, 2012).

Em Campo Mourão, esse processo transparece em empreendimentos habitacionais populares como os conjuntos Milton Luiz Pereira, Fortunato Perdoncini e o Residencial Porto Feliz, entre outros, promovidos pela COHAPAR. Embora contribuam para reduzir o déficit habitacional, esses projetos são implantados em áreas distantes dos centros urbanos consolidados, o que obriga o município a expandir redes de infraestrutura e levar equipamentos urbanos para regiões antes desprovidas, ao tempo em que há vazios não aproveitados em áreas melhor estruturadas.

Essa tendência é intensificada pela financeirização global. Carlos, Volochko e Alvarez (2022) argumentam que a produção do espaço urbano se subordina às transformações do setor

financeiro, transformando-se em mercadoria valorizada continuamente, o que gera conflitos, resistências e novas crises urbanas.

A transformação do espaço urbano em mercadoria exige, ainda, adaptações legislativas. Carlos, Volochko e Alvarez (2022) explicam que o Estado, longe de atuar como ente neutro, legitima os “direitos do capital” ao flexibilizar normas urbanísticas, incorporar bens culturais e históricos ao mercado e promover a rentabilização de imóveis e terrenos, reforçando as desigualdades espaciais.

A legislação urbana e a provisão de infraestrutura tornam-se instrumentos decisivos na formação dos preços fundiários. Maricato (2015a) evidencia que as escolhas estatais como locais de investimento público e a definição dos índices de aproveitamento do solo produzem valorização seletiva e exclusão socioespacial.

A especulação imobiliária opera, ainda, sobre a expectativa de valorização futura. Sanfelici (2022) pontua que, ao construir condomínios em bairros populares, desencadeia-se uma dinâmica de valorização que antecipa a acumulação, gerando o que chama de “capitalização fictícia” do território.

Nesse contexto, a renda fundiária torna-se componente central na formação dos preços urbanos. Singer (2017) aponta que, em muitos casos, o valor corrente dos imóveis deriva exclusivamente da renda potencial do terreno, e não do valor intrínseco das construções, revelando o solo urbano como ativo financeiro seguro.

A dominação do valor de troca sobre o valor de uso aprofunda esse fenômeno urbano. Lefebvre argumenta que “os antigos centros entram de modo mais completo na troca e no valor de troca, não sem continuar a ser valor de uso” e que, na contemporaneidade, “o valor de troca prevalece a tal ponto sobre o uso e o valor de uso que quase suprime este último” (Lefebvre, 2008, p. 20). Nesse contexto, o valor de troca ergue-se como novo paradigma da cidade: vale mais o que se pode extrair de um lote e o quanto ele se valorizará ao longo do tempo do que seu uso efetivo, o terreno converte-se em ativo de carteira que acumula valor passivamente, enquanto a função social do espaço permanece em segundo plano.

A seletividade do Estado reforça essa lógica. Maricato (1996) destaca que a tolerância estatal com ocupações irregulares prevalece enquanto o valor mercantil do solo é baixo; porém, uma vez valorizado, impõe-se a aplicação rigorosa das leis, favorecendo a dinâmica especulativa e ampliando a segregação.

O mercado imobiliário também influencia ações cotidianas de exclusão territorial. Maricato (2011) cita que, até mesmo entre populações de baixa renda, emergem práticas de defesa da valorização fundiária, como a reivindicação da remoção de favelas vizinhas.

A produção desigual do espaço urbano insere-se, assim, em uma dinâmica global da expansão capitalista. Harvey (2005b) afirma que o capital, buscando maximizar lucros, tende a exportar investimentos para regiões periféricas, reproduzindo desigualdades em escala mundial e intraurbana. O avanço da financeirização e da mercantilização do espaço urbano produz transformações profundas não apenas na morfologia das cidades, mas também nas dinâmicas sociais que as atravessam. A produção da desigualdade socioespacial deixa de ser um efeito colateral e torna-se premissa do modo de reprodução do capital nas cidades.

A gentrificação emerge como uma das expressões mais visíveis da lógica neoliberal de produção do espaço urbano. Maricato (1996) discorre que tanto nas áreas centrais quanto nas periferias capitalistas, processos de remoção de populações pobres e megaprojetos de valorização imobiliária se consolidam como estratégias recorrentes. A gentrificação não apenas expulsa moradores tradicionais, mas também altera profundamente as relações sociais, culturais e econômicas dos territórios revalorizados.

No contexto brasileiro, diversos exemplos ilustram esses fenômenos. Em São Paulo, a Favela do Jardim Edith, localizada no Brooklin Novo, foi removida durante a implantação do Complexo Viário Real Parque e da Ponte Estaiada Octávio Frias de Oliveira, com a realocação dos moradores para conjuntos habitacionais, impactando redes de apoio comunitário e o cotidiano da população deslocada. Ainda na capital paulista, o Projeto Cingapura buscou substituir favelas por conjuntos habitacionais planejados, resultando na remoção de comunidades inteiras e gerando críticas acerca da limitada participação dos moradores no processo de decisão. Em Salvador, a Operação Pelourinho, voltada à revitalização do centro histórico, deslocou milhares de residentes de classe trabalhadora para áreas periféricas, transformando o bairro em um polo turístico e cultural. No Rio de Janeiro, o Porto Maravilha exemplifica a lógica de megaprojetos urbanos, promovendo a revitalização da região portuária com a remoção de famílias de baixa renda e a implantação de empreendimentos comerciais e residenciais de alto padrão, alterando profundamente as dinâmicas sociais, culturais e econômicas locais.

O discurso da modernização urbana, promovido sob a égide da "cidade global", mascara as profundas exclusões geradas pela urbanização neoliberal. Maricato (2015b) estabelece um paralelo entre a cidade idealizada e a cidade real:

O tratamento glamouroso que a mídia e muitos intelectuais atribuíram à globalização e às chamadas cidades globais foi dando lugar, com o passar do tempo e com a apropriação capitalista das novas tecnologias, a uma realidade cruel: aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, recuo

nas políticas sociais, privatizações e mercantilização de serviços públicos, aumento da desigualdade social. Diferentemente da desigualdade social ou inserção social precária existentes anteriormente à globalização, após sua dominação hegemônica ganha destaque uma marca, a da exclusão social: bairros são esquecidos, cidades são esquecidas, regiões são esquecidas e isso acontece até mesmo com países que são ignorados, já que não contam para a nova ordem (Maricato, 2015b, p. 72).

A produção da desigualdade territorial é acompanhada pela transformação da governança urbana. Carlos, Volochko e Alvarez (2022) mostram que a dimensão política da gestão da cidade dilui-se na ideologia da gestão empresarial, em que as cidades passam a disputar investimentos globais sob a retórica da competitividade. Expulsões, remoções e reconstruções contínuas dos centros urbanos são justificadas em nome do turismo, dos megaeventos e da atratividade econômica.

Nesse cenário, o acesso à moradia sofre profundo impacto. Maricato (2015a, p. 43) enfatiza que a aquisição de um imóvel passa a significar também a compra da vizinhança e das oportunidades de vida nela contidas, intensificando a segregação espacial e expulsando populações de baixa renda para as periferias carentes de serviços públicos.

A globalização e o neoliberalismo impulsionam um urbanismo que mercantiliza não apenas a terra e a moradia, mas também os bens culturais e a reprodução social (Harvey, 2005b; Velázquez; Narciso, 2017). A separação territorial de grupos sociais reforça o papel do espaço urbano como mediador da exclusão e da concentração de poder.

Ferreira (2012) adverte que até mesmo os bairros ricos, considerados modelos de sucesso urbano, mostram contradições estruturais: a proliferação de condomínios fechados elimina o comércio local, destrói a vitalidade urbana e gera enclaves isolados. Essa crítica também se manifesta em Campo Mourão, onde a multiplicação de condomínios horizontais como Rio do Campo, Royale Premium e Village das Hortênsias produz rupturas no tecido urbano. Ao se fecharem em muros e acessos controlados, esses empreendimentos interrompem conexões viárias, excluem o entorno, desse modo enfraquecem a vida urbana compartilhada.

De modo específico o Village das Hortênsias exemplifica esse processo. Localizado na Avenida Armelindo Trombini, importante eixo comercial, ergue barreiras físicas que dificultam a integração com a cidade, esvaziando o potencial de convivência e circulação da via. O Rio do Campo, por sua vez, ocupa uma área ao lado de uma APP (área de proteção permanente) e inviabiliza a criação de uma via de fundo de vale com acesso público. Já o Royale Premium também desestrutura o traçado viário, forçando desvios em ruas que poderiam conectar os

bairros vizinhos. Em vez de integrar, esses loteamentos impõem à cidade o desafio de contorná-los, como se fossem territórios à parte.

O espaço urbano torna-se palco de disputas permanentes. Carlos (2017) aponta que a valorização e a desvalorização seletiva das áreas urbanas funcionam como mecanismos para explorar novas frentes de acumulação, enquanto práticas cotidianas das populações marginalizadas resistem, ainda que subordinadas, à lógica mercantil.

A produção desigual do espaço integra-se a uma lógica mais ampla da expansão geográfica do capital. Harvey (2005b) destaca que o capitalismo busca superar suas crises de superacumulação exportando capitais excedentes para territórios periféricos, intensificando desigualdades em escala global.

Modelos urbanos como "cidades criativas", "cidades do conhecimento" e "smart cities" são apresentados como alternativas inovadoras, mas Benach (2017) adverte que tais propostas perpetuam a lógica neoliberal, favorecendo o crescimento econômico em benefício de poucos e aprofundando a segregação urbana. Em Campo Mourão, o programa "Cidade Inteligente" reproduz essa dinâmica: promete inovação e eficiência, mas, na prática, reforça parcerias público-privadas que transformam equipamentos urbanos em ativos de mercado, colocando a urbanização à venda. O resultado desse urbanismo, que ainda está no início, fica mais no campo teórico do que nas ruas de fato: pouca gente realmente adere. Quem ganha? Sobretudo os grupos econômicos que já têm voz. Enquanto as famílias dos bairros periféricos continuam, na maior parte do tempo, sem sentir os benefícios concretos e simbólicos anunciados.

Nesse cenário, a atuação do Estado brasileiro reflete as contradições de um modelo que, diante do persistente déficit habitacional, consolida a moradia como propriedade privada e bem de consumo. Essa dinâmica é operacionalizada pela ação conjunta entre o setor público e o mercado, conforme descreve Maricato (1982, p. 84): "[...] a iniciativa privada encaminha a questão, através da publicidade incentivando a aquisição da casa, [...] o Estado encaminha, oferecendo financiamento para a compra ou construção da casa própria". Contudo, essa participação estatal não se limita ao financiamento. O Estado também atua como garantidor do crédito, segurador institucional dos empreendimentos e instância última de absorção ou amortecimento dos prejuízos quando o circuito fracassa. Em outras palavras, quando incorporadoras quebram, operações se tornam insolventes ou empreendimentos não se sustentam economicamente, os custos não recaem de maneira equivalente sobre todos os agentes, pois o poder público permanece como sustentáculo inicial e final do processo. Desse

modo, os ganhos tendem a ser privatizados, enquanto parcela relevante dos riscos e perdas é socializada.

Essa privatização da moradia alcança as camadas populares, condiciona o acesso à residência própria à inserção das famílias em programas de crédito e subsídios, o que segundo Rolnik (2015), tal configuração transforma as políticas habitacionais em instrumentos de captura de renda, expandindo as fronteiras do complexo imobiliário-financeiro. Ao priorizar a lógica do mercado, que é extrair o maior lucro com o menor investimento, na prática essas intervenções acabam por reproduzir padrões de periferização, homogeneização territorial e segregação socioespacial, conforme sustenta Ferreira (2012) ao analisar o impacto de programas de acesso formal à moradia.

Em Campo Mourão, se observa a ausência de programas habitacionais com atuação direta e efetiva da prefeitura, o que faz com que a produção de moradias populares fique restrita a iniciativas privadas. As construtoras, priorizam o retorno econômico, apresentam empreendimentos supostamente de interesse social, mas que dependem da aprovação de financiamento pela Caixa Econômica Federal, restringindo o acesso das famílias de baixa renda, que não conseguem comprovar capacidade de pagamento sem comprometer a subsistência.

No caso de famílias monoparentais, a situação se agrava consideravelmente, pois, com apenas um provedor, a renda disponível dificilmente cobre as despesas básicas e o valor das prestações. Além disso, a exigência de entradas, mesmo com parte subsidiada, ainda é por vezes maior que a capacidade de pagamento das famílias, o que inviabiliza qualquer possibilidade de aquisição pelo estrato com menor poder aquisitivo da sociedade. Desse modo, a realidade desses empreendimentos é outra, as barreiras para aquisição da casa própria ainda estão muito altas.

A cidade contemporânea, especialmente nas periferias capitalistas, configura-se como espaço de intensas disputas entre o capital e as classes populares, entre a lógica da valorização mercantil e a luta pelo direito à cidade. A governança urbana neoliberal, a financeirização dos territórios e a lógica da segregação compõem o cenário dos conflitos socioespaciais atuais.

Apesar das transformações impostas pela globalização e pela financeirização, o centro tradicional da cidade não desaparece. Tourinho (2006) assinala que o centro urbano mantém

sua centralidade simbólica, enquanto espaço qualificado e multifuncional, evocando a própria imagem da cidade.

A centralidade urbana, no entanto, é um atributo relacional. Manifesta-se pelas interações entre o centro principal, subcentros e todo o território metropolitano (Tourinho, 2006). A metropolização redefine as hierarquias urbanas, mas o centro mantém seu papel representativo.

Conforme analisa Lefebvre (2008) o centro urbano transforma-se em produto de consumo para turistas e populações periféricas, reforçando a lógica do valor de troca sobre o valor de uso. O centro passa a condensar decisões, informações e poderes, convertendo-se em epicentro da acumulação capitalista.

A lógica de expansão do capital impõe uma dinâmica incessante de superação das barreiras espaciais, sustentada pela aceleração dos transportes e das comunicações. Como afirma Harvey (2005b, p. 86), trata-se de “um incessante impulso de redução, se não de eliminação, de barreiras espaciais, associado a impulsos igualmente incessantes de aceleração da taxa de giro do capital”. Essa compressão do espaço pelo tempo intensificou, sobretudo com a globalização, a entrada de capitais estrangeiros em territórios urbanos, aprofundando processos de financeirização do solo urbano, remoções forçadas e desmonte de comunidades tradicionais em nome da valorização fundiária. Em convergência com essa análise, Santos (2022) alega que, na nova ordem econômica global, o tempo passa a ter primazia sobre a distância física, conferindo aos centros metropolitanos a função de nodos estratégicos na rede mundial de acumulação.

A financeirização do espaço, a reorganização das centralidades e a metropolização da pobreza atestam que a cidade contemporânea se torna cada vez mais um produto articulado às exigências do capital. O centro tradicional mantém seu papel simbólico e estratégico, enquanto a periferia é incorporada como novo território de rentabilidade financeira.

O esvaziamento dos centros tradicionais e a retenção especulativa de imóveis, como aponta Ferreira (2012), agravam a crise habitacional, pressionando populações vulneráveis a ocupar áreas ambientalmente frágeis.

A produção e a apropriação do espaço urbano constituem, assim, instrumentos centrais para a reprodução das desigualdades no capitalismo contemporâneo. A financeirização do solo, a mercantilização da moradia, a atuação seletiva do Estado e a reorganização das centralidades operam de forma articulada para consolidar a cidade como negócio.

Ainda que o valor de troca e o controle fundiário sejam hegemônicos, emergem resistências que reivindicam o direito à cidade e a apropriação social do espaço. O território

urbano permanece atravessado por conflitos de interesses, tensões e projetos antagônicos, configurando a cidade como campo permanente de lutas.

2.2 Função social da propriedade urbana e justiça espacial

A urbanização brasileira contemporânea expressa contradições estruturais que comprometem a efetivação da função social da propriedade e da justiça espacial. Embora avanços legais relevantes tenham sido incorporados, por exemplo: a inclusão da função social da propriedade na Constituição de 1988 e a promulgação do Estatuto da Cidade, a persistência de desigualdades territoriais, a degradação das condições urbanas e a informalidade generalizada delimitam a ação estatal e o peso de estruturas históricas excludentes. Como sintetiza Maricato (2011), o crescimento urbano brasileiro ocorreu de forma predatória e dissociada de melhorias sociais, gerando uma produção do espaço profundamente injusta.

Essa realidade é reforçada pela exclusão da população de baixa renda do mercado formal de habitação, que resulta na autoconstrução precária como estratégia dominante nas periferias urbanas. O Estado, ao invés de atuar como mediador dos conflitos urbanos, frequentemente coopta-se aos interesses do capital imobiliário e patrimonialista, limitando a efetividade das políticas urbanas (Maricato, 2011). Nesse cenário, a moradia deixa de ser concebida como direito social e passa a ser tratada como mercadoria estratégica, diretamente articulada aos circuitos de valorização fundiária e à lógica macroeconômica, enquanto parte da população vive sem o acesso formal à moradia.

A informalidade urbana, contudo, não pode ser compreendida simplesmente como expressão da ausência do Estado. Como adverte Rolnik (2015, p. 145), “Embora a narrativa dominante trate esses locais como [...] territórios onde o ‘Estado não chega’, as idas e vindas de processos de formação, consolidação e remoção desses assentamentos têm sido, e ainda são, fortemente constituídas e permanentemente mediadas pelo Estado”. A precariedade urbana não se situa fora da ordem institucional, mas integra um regime seletivo de gestão e reconhecimento territorial.

O acesso desigual ao território é, portanto, resultado de um processo de reprodução da dominação social, onde elites urbanas apropriam-se dos espaços valorizados e empurram as camadas populares para regiões precarizadas, com baixo acesso a infraestrutura e serviços públicos. Lefebvre (2008) argumenta que a lógica urbana capitalista converteu a cidade de “obra” enquanto construção coletiva com valor de uso, em “produto”, um bem de consumo orientado pelo valor de troca, aprofundando a segregação espacial e negando o direito à cidade.

Nesse contexto, a função social da propriedade emerge como elemento estruturante de uma política urbana comprometida com a justiça. A promoção pública da moradia, a produção cooperativa e a atuação das universidades como agentes de apoio técnico e jurídico constituem estratégias fundamentais para reverter a lógica excludente vigente (Maricato, 2011). A construção de cidades justas exige, portanto, não apenas um novo marco normativo, mas uma ruptura política com o modelo de urbanização desigual e mercantilizada.

Os vazios urbanos: terrenos, glebas ou edificações abandonadas ou subutilizadas materializam as contradições entre a especulação imobiliária e a função social da propriedade. Esses espaços não são meros resquícios de um processo urbano caótico, mas instrumentos deliberados de retenção fundiária voltados à valorização futura do solo (Figueiredo, 2021). Sua permanência implica custos sociais e ambientais elevados, uma vez que agravam a expansão urbana desnecessária, elevam o custo da infraestrutura e degradam o tecido urbano existente.

Em Campo Mourão, a dinâmica de especulação imobiliária faz com que os detentores de lotes mantenham os vazios, caracterizados por terrenos e edificações abandonadas ou subutilizadas. Esses espaços, muitas vezes mantidos intencionalmente sem uso, visam à valorização futura do solo, à medida que os lotes do centro pouco edificadas ou vazios, tornam-se escassos, seu preço aumenta devido a especulação, portanto é vantajoso financeiramente para essas pessoas optar pela retenção em detrimento da função social da propriedade. A persistência desses vazios urbanos resulta em custos sociais e ambientais elevados, agravando a expansão urbana desnecessária, elevando o custo da infraestrutura e degradando o tecido urbano existente.

A ocupação dos vazios urbanos por populações de baixa renda, frequentemente ignoradas pelas políticas habitacionais formais, exhibe o caráter seletivo da legalidade urbana. Singer (2017) aponta que, em situações de ausência de renda monetária, essas populações são levadas a ocupar áreas públicas ou terrenos ociosos. Tais ocupações, inicialmente toleradas, tornam-se alvo de despejos quando os interesses fundiários se manifestam, evidenciando a primazia do direito à propriedade sobre o direito à moradia.

Nesse sentido, os vazios urbanos desafiam diretamente o princípio da função social. Souza (2022) salienta que, ao não contribuírem para o bem coletivo, esses espaços reforçam a segregação socioespacial, sobretudo quando localizados em áreas centrais bem equipadas. A delimitação dessas áreas como ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), prevista nos planos

diretores, representa uma estratégia para reintegrar tais espaços à malha urbana e promover acesso à infraestrutura por populações vulneráveis.

Além disso, os vazios industriais oferecem oportunidades de reconversão para áreas verdes ou equipamentos públicos. Campos e Dantas (2024) propõem sua requalificação como forma de melhorar o microclima urbano, promover saúde pública e ampliar o lazer coletivo. Tal abordagem alia sustentabilidade ambiental e justiça social, desafiando a lógica de retenção especulativa.

Por outro lado, a permanência de grandes áreas ociosas sob domínio de poucos proprietários, mesmo em regiões de infraestrutura consolidada, denuncia a concentração fundiária como obstáculo à democratização do espaço urbano. Ferreira, Mozzine e Ferreira (2022) defendem que esse cenário é propício à aplicação do PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios), instrumento que permite à administração pública notificar os proprietários e, em caso de descumprimento, aplicar o IPTU progressivo ou promover a desapropriação-sanção.

Maricato (2011) ressalta que os centros urbanos, apesar de sua densidade de infraestrutura, têm sido esvaziados devido à ação combinada de elites e mercado imobiliário. A substituição de usos e a expulsão de moradores populares são reflexo de uma política urbana orientada à valorização seletiva e não à diversidade social.

No entanto, a regularização fundiária enfrenta obstáculos técnicos, jurídicos e políticos que comprometem sua efetivação, mesmo quando respaldada por instrumentos como zonas especiais de interesse social (ZEIS) e habitação de interesse social (HIS) (habitação de interesse social). A informalidade estrutural, a resistência do mercado e a ausência de vontade política tornam difícil transformar experiências pontuais em ações estruturantes (Maricato, 2011). A superação desses entraves exige não apenas instrumentos legais eficazes, mas ruptura com a lógica da cidade como ativo financeiro.

A permanência dos vazios urbanos, ainda que amparada por discursos técnicos ou jurídicos, é expressão direta das estratégias especulativas que subordinam a cidade à lógica do capital. A retenção deliberada de glebas e imóveis, conforme argumentam Maricato (2011) e Figueiredo (2021), não visa atender à função social da propriedade, mas garantir sobre lucros fundiários por meio da valorização futura. Assim, para além de sua materialidade física, os vazios figuram como os mecanismos silenciosos da especulação, a qual se articula a políticas públicas seletivas e amplia as barreiras ao acesso equitativo ao território. O aprofundamento

dessa dinâmica exige, portanto, uma análise crítica da especulação imobiliária como estrutura fundante da produção desigual do espaço urbano brasileiro.

Embora seja atribuída ao poder público a responsabilidade pela distribuição desigual dos serviços urbanos, é o mercado imobiliário que filtra o acesso por meio da renda fundiária. Mesmo os serviços públicos gratuitos, como pavimentação ou iluminação, acabam acessíveis apenas àqueles que conseguem pagar pela valorização da terra, intensificando a desigualdade territorial (Singer, 2017).

Essa dinâmica é reforçada pela antecipação estratégica de investimentos. Especuladores adquirem glebas periféricas a baixo custo, mantêm-nas ociosas e pressionam o Estado a realizar obras públicas, utilizando a presença de moradores pobres como justificativa para atrair infraestrutura e, posteriormente, valorização. Essa lógica perversa transforma a população vulnerável em agente involuntário da especulação (Singer, 2017).

A atuação seletiva do Estado aprofunda o ciclo de exclusão. Maricato (2011) denuncia que os investimentos públicos se concentram em áreas privilegiadas, reforçando ciclos de valorização, enquanto territórios populares permanecem desassistidos. A política habitacional, influenciada por modelos neoliberais como os aplicados no México e no Chile, promove conjuntos habitacionais em regiões periféricas carentes de serviços, contribuindo para o isolamento territorial e a negação da função social da propriedade.

A retenção de imóveis vazios por grupos dominantes historicamente dificultou o acesso das camadas populares ao solo urbanizado. A demanda habitacional real é desconsiderada, subordinada à lógica da rentabilidade fundiária, o que empurra as populações de baixa renda para áreas distantes e precárias (Ferreira, 2012).

Além disso, Maricato (2011) problematiza que políticas macroeconômicas, aparentemente alheias à questão urbana tal qual o incentivo à indústria automobilística, têm efeitos diretos sobre a organização territorial. A expansão dispersa, a ausência de controle sobre o uso do solo e os desastres ambientais nas periferias aparentam uma urbanização orientada por interesses fundiários e não por critérios de justiça espacial.

O zoneamento urbano, apesar de sua importância como instrumento de ordenamento territorial, apresenta limitações profundas quanto à sua eficácia na promoção da função social da propriedade. Frequentemente, os planos diretores estabelecem categorias genéricas de uso e ocupação do solo, sem definição estratégica que permita aplicar instrumentos como o PEUC de forma orientada e eficaz (Brajato; Denaldi, 2018).

A carência de regulamentação clara sobre a destinação concreta das propriedades urbanas mesmo em instrumentos como ZEIS e ZEIA (zona especial de interesse ambiental) compromete

a operacionalização da política urbana. Em muitas cidades, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade sequer foram regulamentados ou incorporados aos planos diretores. A ausência de efetividade normativa reflete não apenas entraves técnicos, mas sobretudo os conflitos de uma sociedade patrimonialista, onde a disputa territorial reproduz privilégios históricos (Denaldi *et al.*, 2017).

A fiscalização sobre o uso do solo também é marcada por assimetrias estruturais. Enquanto países centrais operam com controle territorial robusto, a aplicação do poder de polícia urbanística nas cidades latino-americanas é frágil, seletiva e vulnerável a interesses privados. Como destaca Maricato (2011), a regulação do solo nas cidades brasileiras frequentemente legitima a concentração fundiária ao invés de combatê-la.

A presença de setores empresariais que disputam a terra como fonte de renda ao invés do direito à moradia, agrava essa dinâmica. A terra urbanizada, que exige investimentos públicos, torna-se produtora de renda fundiária e, portanto, alvo preferencial de estratégias de valorização. Nesse contexto, o Estado, ao invés de conter a especulação, opera como indutor da acumulação privada, seja pela omissão regulatória, seja pela execução seletiva das políticas públicas.

Para enfrentar esse cenário, Maricato (2011) propõe uma política de inclusão urbanística ancorada no direito à cidade. Essa política deve articular a regularização fundiária de áreas degradadas, a permanência dos pequenos comércios nos centros urbanos e a valorização do patrimônio banal, responsável por preservar a identidade e a funcionalidade dos bairros populares.

A autora defende a delimitação clara das áreas de reabilitação, a constituição de equipes técnicas interdisciplinares e o uso combinado de instrumentos como a outorga gratuita, o IPTU progressivo, as parcerias com cooperativas e a composição mista de faixas de renda. Essas estratégias visam impedir a expulsão dos moradores de baixa renda e fortalecer o caráter social dos centros urbanos.

A intensificação da urbanização, ancorada na lógica neoliberal, tem reconfigurado o espaço urbano como elemento central na dinâmica de acumulação capitalista. Inserida em um circuito econômico globalizado, a cidade torna-se uma arena estratégica, onde múltiplos agentes disputam a apropriação do solo como ativo econômico. Esse processo é sustentado por transformações que atravessam os modos de produção, as estruturas estatais e as subjetividades sociais, revelando um redesenho profundo das relações territoriais (Maricato, 2015b; Oliveira, 2023; Silva; Carvalho; Sanfelici, 2023a). Essa realidade suscita um questionamento profundo sobre a justiça das políticas territoriais. Se o espaço urbano é um produto social e político, ele

pode ser organizado de forma a incluir ou excluir. Gervais-Lambony (2017) propõe a adoção de medidas diferenciadas que levem em conta desigualdades históricas e contextos específicos, em oposição à aplicação homogênea e abstrata da legislação urbanística.

Diante da subordinação do ordenamento territorial à valorização fundiária e da captura dos instrumentos urbanísticos pelos interesses do mercado, torna-se evidente que as políticas urbanas não são neutras, mas profundamente atravessadas por disputas sociais. A seletividade na aplicação da legislação, a omissão do Estado frente à informalidade estrutural e a expansão periférica precária revelam que a justiça espacial permanece como um horizonte distante, e sistematicamente obstruído pelas alianças entre poder público e capital. Como destacam Maricato (2015b) e Gervais-Lambony (2017), promover justiça no território urbano exige o enfrentamento direto dessas estruturas desiguais, recolocando a função social da propriedade como princípio normativo e político capaz de orientar uma transformação significativa da cidade.

A construção da justiça espacial nas cidades brasileiras é atravessada por contradições estruturais relacionadas à seletividade na aplicação das leis, à concentração fundiária e à reprodução histórica das desigualdades territoriais. Essa seletividade institucionalizada é reforçada por instrumentos legais que, embora se apresentem como neutros, servem à reprodução da concentração fundiária. Medidas como a MP 422/2008, por exemplo, demonstram como o Estado pode atuar em prol da privatização de terras públicas, excluindo pequenos posseiros e comunidades tradicionais em benefício de grandes corporações (Maricato, 2011). A função social da propriedade, mesmo prevista constitucionalmente, é frequentemente esvaziada em sua aplicação prática.

A atuação do Estado, nesse contexto, comprova-se assimétrica. Enquanto comunidades vulneráveis enfrentam ameaças constantes de remoção e repressão, às frações abastadas da sociedade desfrutam de segurança jurídica e proteção institucional. Maricato (2015b) denuncia esse duplo padrão como parte do funcionamento seletivo da política urbana, no qual a informalidade é tolerada nas periferias até que surjam interesses de valorização. A exclusão ambiental, ausência de saneamento, transporte, serviços públicos, se soma à exclusão social, consolidando um modelo de cidade que institucionaliza a desigualdade.

A segregação socioespacial, portanto, não é uma consequência espontânea, mas um produto deliberado de ações estatais e estratégias do capital. Lefebvre (2008) afirma que a organização do espaço urbano expressa o grau de democracia de uma sociedade. A segregação

destrói a morfologia urbana e as liberdades públicas, configurando um modelo funcionalista de cidade orientado à reprodução do capital.

Frente a esse quadro, a produção científica e a atuação da sociedade civil organizada tornam-se essenciais. Maricato propõe o uso de indicadores sociais de acesso à saúde, educação, qualidade de vida, como instrumentos para denunciar a cidade real, contraposta à imagem idealizada presente nos discursos oficiais e no marketing político. A produção de conhecimento crítico é, nesse sentido, uma ferramenta fundamental para visibilizar as desigualdades e propor alternativas concretas (Maricato, 2011).

Para Gervais-Lambony (2017), justiça espacial não se resume à distribuição de infraestrutura ou serviços, mas exige o enfrentamento das estruturas que sustentam a desigualdade. Compreender as consequências recíprocas entre a organização do espaço e as desigualdades sociais permite evitar soluções genéricas e propor respostas sensíveis às especificidades territoriais.

Essa crítica à universalidade abstrata do direito é também elaborada por Velázquez e Narciso (2017), que demonstram como governos, inclusive progressistas, podem instrumentalizar o discurso da equidade para legitimar intervenções que aprofundam a mercantilização do espaço público. O direito à cidade, nesses casos, é capturado pela lógica do capital e subordinado à rentabilidade.

Promover a justiça espacial, portanto, exige mais do que a redistribuição de infraestrutura. Exige reformar o aparato estatal, garantir a permanência da população nos territórios centrais, fortalecer políticas habitacionais inclusivas e ampliar a participação social nas decisões urbanas. Trata-se de um desafio político, que demanda o enfrentamento das estruturas que sustentam a desigualdade urbana no Brasil.

Nesse horizonte, a função social da propriedade emerge como eixo normativo estruturante. Prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, ela estabelece que a propriedade urbana deve atender ao bem coletivo, subordinando o direito individual ao interesse social. Contudo, sua efetividade prática enfrenta limites profundos, impostos pela força dos interesses privados, pela inércia estatal e pela prevalência da valorização fundiária.

Maricato (2015b) observa que grande parte da população segue excluída do solo urbanizado, uma vez que nem o mercado nem o poder público oferecem moradia com

infraestrutura adequada. Essa omissão do Estado contribui para a reprodução da informalidade e para a manutenção da lógica especulativa no ordenamento urbano.

Ferreira (2012) acrescenta que, embora o princípio da função social da propriedade esteja inscrito na Constituição, sua aplicação é marcada por permissividade seletiva. Bairros ricos expandem-se sobre áreas ambientalmente protegidas, enquanto periferias crescem precariamente, sem planejamento e sem serviços básicos. A desigualdade fundiária se reproduz tanto nas margens quanto nos centros urbanos.

Com base na análise crítica da produção desigual do espaço urbano, Souza (2022) propõe uma sistematização dos principais agentes sociais envolvidos na reprodução dos vazios urbanos e na negação da função social da propriedade. Ao identificar as ações típicas desses atores e suas implicações na estruturação do território, o autor declara como o Estado, o mercado e os grupos sociais interagem de forma assimétrica no processo de valorização e exclusão urbana. No quadro 1 apresenta-se um quadro síntese com os quatro principais grupos identificados, suas práticas e seus efeitos sobre a permanência dos vazios urbanos:

Quadro 1 – Agentes sociais, ações típicas e relação com os vazios urbanos

Agente Social	Ações típicas	Relação com os vazios urbanos
Estado	Regula (e fomenta) o mercado por meio de infraestrutura e normas urbanas.	Atua como parceiro do capital ao direcionar investimentos seletivos e legitimar a retenção.
Promotores imobiliários	Transformam o solo urbano em ativo financeiro, articulando imagem e localização.	Utilizam lobby e marketing para valorizar áreas específicas, mantendo outras em espera especulativa.
Proprietários fundiários	Retêm terras e imóveis visando valorização futura (captura da mais-valia).	Geram sobrelucros e perpetuam os vazios urbanos como estratégia de acumulação.
Grupos sociais excluídos	Organizam resistências pelo direito à cidade e à moradia digna.	Sofrem os efeitos da especulação e pressionam o Estado por acesso ao solo urbanizado.

Fonte: Adaptado de Souza (2022).

A permanência dos vazios urbanos, por fim, não resulta da ausência de planejamento, mas de uma escolha política. Enfrentá-los implica romper com a lógica da valorização fundiária

como princípio organizador da cidade, e exige uma política urbana comprometida com a inclusão, a equidade e a função social da propriedade.

2.3 O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), regulamentado a partir do art. 182 da Constituição Federal de 1988, representou um marco normativo na tentativa de operacionalizar a função social da propriedade e instaurar um novo paradigma de justiça urbana no Brasil.

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 (Brasil, 1988, art. 182).

Seu advento consagrou instrumentos jurídico-urbanísticos voltados à regulação do uso do solo urbano, como o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos. Trata-se de uma lei federal que estabelece normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (Barros; Carvalho; Montandon, 2010).

A tramitação legislativa do Estatuto foi marcada por embates entre os movimentos sociais, defensores da reforma urbana, e os setores fundiários e imobiliários, que temiam restrições ao direito de propriedade. A versão final da lei consagrou avanços relevantes, mas condicionou sua aplicação a uma série de exigências técnico-administrativas, como a

vinculação obrigatória ao Plano Diretor, a aprovação de leis complementares e a criação de marcos regulatórios locais (Barros; Carvalho; Montandon, 2010; Brajato; Denaldi, 2019; Oliveira, 2023). Essa estrutura complexa, muitas vezes, atua como obstáculo à implementação dos instrumentos.

Apesar do seu potencial transformador, a efetivação do Estatuto da Cidade tem esbarrado em fatores estruturais como o clientelismo, a fragilidade institucional, a burocracia seletiva e a resistência das elites à função social da propriedade (Carlos, 2017; Maricato, 2011). Muitos Planos Diretores, ainda que participativos em sua origem, acabam se esvaziando diante da correlação de forças locais, sendo utilizados mais como peça discursiva do que como instrumento efetivo de regulação territorial. Isso aponta o desafio de garantir, na prática, cidades justas e inclusivas, nas quais toda a população possa usufruir dos benefícios da urbanização, tal como proposto pelo Estatuto (Barros; Carvalho; Montandon, 2010).

A aprovação do Estatuto da Cidade não pode ser compreendida como simples aperfeiçoamento técnico do direito urbanístico brasileiro, mas como resultado de disputas políticas travadas em meio à resistência de setores contrários à limitação do direito de propriedade e à efetivação da reforma urbana. Como observa Rolnik (2015), o reconhecimento do direito à moradia na Constituição e a promulgação do Estatuto constituíram conquistas importantes dos movimentos sociais e das forças de esquerda no campo da luta pelo direito à cidade. Contudo, tais avanços não eliminaram as permanências de um modelo urbano excludente, predatório e patrimonialista, o que evidencia que o Estatuto emerge menos como resolução acabada e mais como produto contraditório de um processo histórico de conflito social.

Na análise de Singer (2017), a vinculação dos instrumentos de coerção fundiária ao Plano Diretor pode ser uma exigência justificável em áreas de mananciais ou fragilidade ambiental, mas também é frequentemente mobilizada como estratégia de postergação por parte dos setores resistentes à reforma urbana. O resultado é um ciclo de "não aplicação" e ineficácia, em que as finalidades do Estatuto são mantidas no campo das promessas, como concluem Denaldi *et al.* (2017). Assim, torna-se fundamental investigar não apenas os textos legais, mas também as condições políticas e administrativas concretas que definem sua possibilidade de implementação.

A crise dos Planos Diretores descortina o desencontro entre a produção legislativa e a realidade urbana. Embora o Estatuto da Cidade tenha promovido a obrigatoriedade desses instrumentos como condição para a aplicação dos dispositivos fundiários, muitos municípios

redigiram planos genéricos, alheios às complexidades locais. Maricato (2011) aponta que, historicamente, os Planos Diretores foram desacreditados devido à sua apropriação tecnocrática durante o regime militar, quando se multiplicaram como exigência formal, mas sem aplicação real. A tentativa de resgatar sua legitimidade, com a campanha nacional pelos Planos Diretores Participativos (PDP) promovida pelo Ministério das Cidades em 2006, enfrentou resistências estruturais e correlações de força desfavoráveis.

Mesmo após avanços legislativos institucionais como conselhos e audiências públicas, a efetividade desses espaços depende do enfrentamento dos conflitos concretos e da institucionalização do poder popular. A simples existência de canais participativos não garante sua efetividade, sobretudo quando o aparato estatal permanece marcado por práticas clientelistas e patrimonialistas, que comprometem a autonomia técnica e a execução de políticas públicas urbanas (Maricato, 2011).

O Plano Diretor, figura central da legislação urbanística brasileira, muitas vezes se apresenta desconectado da gestão cotidiana. Em sua formulação, tende a incluir propósitos nobres e diretrizes inclusivas, mas em sua aplicação acarreta seletividade, omissão de temas essenciais como habitação, saneamento e mobilidade, e captura por interesses imobiliários. Maricato (2015b) enfatiza que, em muitos casos, a retórica dos Planos Diretores é contradita por práticas administrativas que mantêm a lógica de exclusão fundiária. Ressalta-se que a regulamentação e a implementação eficaz dos instrumentos urbanos, para que realmente cumpram sua função, dependem de uma estratégia de desenvolvimento articulada e expressa no Plano Diretor (Barros; Carvalho; Montandon, 2010).

O Plano Diretor também se tornou uma peça chave na definição das áreas sujeitas à aplicação de instrumentos como o PEUC, o IPTU progressivo e a desapropriação-sanção. Maricato (2011) argumenta que, sem articulação com dados atualizados, sem coordenação federativa e sem a profissionalização da máquina administrativa, os planos tendem a ser documentos inócuos, manipuláveis e incapazes de enfrentar interesses locais consolidados. A ausência de políticas de curto, médio e longo prazo, a improvisação na gestão urbana e a precariedade da fiscalização contribuem para a manutenção da desigualdade territorial.

A operacionalização dos instrumentos urbanísticos depende de uma estrutura administrativa qualificada e de informações territoriais confiáveis. Contudo, Maricato (2011) denuncia a precariedade dos cadastros municipais, geralmente desatualizados, fragmentados e incompatíveis entre si, o que compromete a gestão integrada do território. Essa deficiência técnica é agravada por uma máquina estatal disfuncional, marcada por clientelismo, falta de

pessoal qualificado e estruturas vulneráveis à corrupção. A separação entre formulação e execução das políticas urbanas resulta em um "faz de conta" institucional que fragiliza a aplicação do Estatuto da Cidade.

Essa crise de operacionalidade manifesta-se também na forma como são conduzidas as políticas de regularização fundiária. Apesar da previsão de instrumentos como a usucapião especial, a concessão de uso especial para fins de moradia e a assistência técnica gratuita, sua efetivação encontra obstáculos políticos, jurídicos e financeiros. Destaca-se ainda a importância das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento que pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, quanto para a destinação de imóveis ociosos à habitação de interesse social, compondo um arsenal jurídico capaz de mitigar as desigualdades e ampliar o acesso à cidade (Barros; Carvalho; Montandon, 2010).

A captura dos instrumentos por interesses privados é visível em diversas dimensões. A autora relata a tentativa de implantar o instrumento do solo criado para recuperar a valorização fundiária promovida por obras públicas, mas a proposta fracassou diante da ausência de alternativas legais para a população de baixa renda e da correlação de forças desfavorável. A desapropriação para fins de interesse público, por sua vez, tem sido distorcida por práticas inflacionárias e corruptas, gerando precatórios desproporcionais e inviabilizando a ação estatal.

A despeito do avanço institucional representado pelo Estatuto da Cidade, persiste um hiato entre a existência formal dos instrumentos e sua concretização nos territórios. Maricato (2011) denuncia que, mesmo com marcos legais como o Estatuto da Cidade, a Lei do Saneamento e os conselhos participativos, a implementação permanece atrelada à correlação de forças locais. Muitos municípios redigiram planos diretores e legislações complementares, mas sem criar condições efetivas para a aplicação dos instrumentos de captura da valorização fundiária ou de indução da função social da propriedade (Alvarez, 2017; Brajato; Denaldi, 2019).

A atuação do Estado segue marcada por seletividade institucional. Carlos (2017) argumenta que a função social da propriedade, mesmo quando normatizada, pode coexistir com práticas excludentes, pois o Estado opera dentro da lógica de reprodução do mercado. O Plano Diretor, nesse sentido, tende a atender mais aos imperativos do capital fundiário do que às demandas populares. Nessa perspectiva, Alvarez (2017) pondera que a regulação prevista no

Estatuto muitas vezes força o proprietário a empreender algo rentável, sem garantir destinação social ao imóvel.

O modelo participativo, embora formalizado, também apresenta limites. Maricato (2011) alerta para o risco da participação se tornar apenas retórica, capturada por grupos com interesses mercantis ou financeiros. A efetividade do controle social está condicionada não apenas à presença formal da sociedade civil, mas à sua capacidade de incidir sobre as decisões e resistir às pressões do mercado. A autora destaca que o planejamento urbano não pode se resumir a leis tecnicamente bem formuladas, mas exige capacidade institucional, vontade política e mobilização social.

Os Planos Diretores, portanto, revelam uma ambiguidade estrutural. Enquanto constituem o eixo da política urbana conforme o Estatuto da Cidade, também expressam a dificuldade de efetivar mudanças concretas. Maricato (2011) assinala que a tradição elitista desses planos e sua alienação frente às demandas populares resultam em sua aplicação seletiva e fragmentária. Muitas vezes, os planos são cumpridos apenas em partes da cidade, especialmente aquelas mais valorizadas, enquanto os territórios populares seguem à margem da política urbana estruturada.

A partir de 2003, diversas iniciativas tentaram resgatar a função transformadora da política urbana, com a criação do Ministério das Cidades, a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a realização de estudos sobre tipologias urbanas, finanças municipais e vulnerabilidades metropolitanas. Maricato (2011) reconhece essas conquistas como frutos da mobilização social, mas critica seu caráter excessivamente juridicista e institucionalizado, distanciado das transformações concretas. A campanha pelo Plano Diretor Participativo, por exemplo, buscou legitimar os instrumentos urbanísticos, mas esbarrou em correlações de forças desfavoráveis e na manutenção da desigualdade fundiária.

A financeirização da política urbana também compromete a eficácia dos instrumentos previstos no Estatuto. A flexibilização do zoneamento, as operações urbanas e a outorga onerosa muitas vezes são mobilizadas para atender aos interesses do capital imobiliário, promovendo a rotatividade do solo urbano em detrimento da permanência das populações vulneráveis. Maricato (2011) aponta que os Planos Diretores acabam sendo moldados para viabilizar empreendimentos lucrativos, em vez de garantir a função social da cidade.

Essa conjuntura aponta para o esgotamento dos governos urbanos de “novo tipo”, que, mesmo com técnicos comprometidos, não conseguem romper com a dominação estrutural do capital sobre o solo urbano. A Escola Brasileira de Urbanismo, nesse cenário, é resgatada como espaço de resistência crítica ao urbanismo mercantilizado, apostando em práticas alternativas,

como a regularização fundiária, a assistência técnica pública e o protagonismo popular na produção do espaço (Maricato, 2011).

Ao analisar os dispositivos do Estatuto da Cidade, observa-se que sua estrutura normativa incorpora um amplo conjunto de instrumentos, desde o IPTU progressivo no tempo até as operações urbanas consorciadas, com potencial para enfrentar desigualdades socioespaciais e induzir formas mais adequadas de uso do solo urbano. No entanto, como indicam Silva, Carvalho e Sanfelici (2023b), a existência desses instrumentos, por si só, não garante sua efetiva aplicação, pois sua operacionalização depende de regulamentação municipal específica, capacidade técnico-administrativa e estratégias concretas de gestão urbana. Desse modo, quando não articulado a condições institucionais de implementação, o arcabouço legal tende a permanecer limitado diante das resistências políticas e econômicas associadas à redistribuição dos benefícios da urbanização.

O Estatuto da Cidade institui uma lógica escalonada de intervenção sobre imóveis ociosos ou subutilizados, prevendo inicialmente o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios (PEUC) como mecanismo de combate à especulação e à retenção de terras urbanas. Em caso de descumprimento, autoriza a aplicação do IPTU progressivo no tempo, que assume função eminentemente sancionatória, buscando inviabilizar economicamente a manutenção do imóvel improdutivo. Persistindo a inércia do proprietário, o instrumento extremo da desapropriação-sanção pode ser acionado, com indenização por meio de títulos da dívida pública e destinação do imóvel a finalidades sociais, consolidando a prevalência da função social da propriedade no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro. Ressalte-se que a eficácia desses instrumentos depende da existência de normas municipais específicas, detalhamento no Plano Diretor e mecanismos de controle social, pois a mera previsão legal não é suficiente para assegurar sua efetividade (Barros; Carvalho; Montandon, 2010). O quadro 2 apresenta uma síntese dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade.

Quadro 2 – Síntese dos instrumentos do Estatuto da Cidade voltados à efetivação da função social da propriedade

Instrumento	Natureza	Forma de Aplicação	Finalidade Social
PEUC	Obrigação legal	Notificação com até 1 ano para apresentar projeto e 2 anos para início das obras	Frear a ociosidade em áreas dotadas de infraestrutura
IPTU Progressivo no Tempo	Extrafiscal	Alíquota anual crescente gradualmente (até 15%) sobre imóveis notificados	Induzir uso adequado; não visa à arrecadação
Desapropriação	Coercitiva	Aplicável após 5 anos de IPTU progressivo não cumprido	Transferência do imóvel ao poder público para destinação social

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e em Maricato (2020).

O Quadro 2 resume a sequência de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para combater a ociosidade e assegurar a função social da propriedade. Ela apresenta, de forma clara, os prazos e procedimentos do PEUC, do IPTU progressivo e da desapropriação-sanção, facilitando a compreensão das etapas que o poder público deve seguir. No entanto, a efetividade desse fluxo depende da capacidade administrativa municipal e do alinhamento entre legislação e prática local.

A ambiguidade normativa do Estatuto da Cidade permite interpretações diversas e pode abrir espaço para favorecimentos políticos, principalmente nos processos participativos. Embora a simplificação das normas busque facilitar sua aplicação, ela também pode resultar em distorções. Por isso, a efetividade da política urbana exige mais do que rigor jurídico: demanda mobilização social e pactos políticos capazes de enfrentar as desigualdades urbanas. O direito à cidade só se realiza plenamente quando a legislação encontra respaldo na luta coletiva e no compromisso com a transformação social (Maricato, 2011).

A persistente desconexão entre planejamento urbano e prática administrativa tem implicações graves para a eficácia dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Maricato (2011) aponta que cadastros municipais desatualizados, fragmentados e incompatíveis entre si inviabilizam diagnósticos precisos e ações coordenadas. A ausência de dados confiáveis sobre a propriedade fundiária, o estoque imobiliário e as condições socioeconômicas comprometem a aplicação de políticas públicas consistentes e permite que práticas informais e corruptas se perpetuem na gestão do solo urbano.

Essa precariedade técnico-administrativa reflete a ausência de políticas públicas estruturadas e de planejamento de médio e longo prazo. Maricato (2011) denuncia que as administrações municipais operam sob lógicas imediatistas, sem capacidade de prevenir ou

enfrentar as crises urbanas, como enchentes, deslizamentos e precarização habitacional. A improvisação substitui a estratégia, e a exclusão social se reproduz como efeito sistemático da omissão governamental.

A autora também destaca o fracasso da proposta de implantação do “solo criado” - instrumento destinado a capturar a valorização do solo decorrente de investimentos públicos. A iniciativa, inspirada em modelos franceses, esbarrou na falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda e na correlação de forças desfavoráveis à sua aplicação. Como consequência, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis por populações vulneráveis se manteve como uma constante estrutural do urbanismo brasileiro (Maricato, 2011).

A desapropriação por interesse público, outro instrumento previsto no Estatuto, enfrenta distorções significativas. Maricato (2011) relata casos em que precatórios foram inflacionados por perícias tendenciosas e má gestão, comprometendo as finanças públicas e inviabilizando a implementação de políticas urbanas redistributivas. A grilagem, a falta de precisão nos registros imobiliários e o uso político da insegurança fundiária agravam esse cenário, legitimando despejos e privatizações indevidas de terras públicas.

Além das questões técnicas e jurídicas, o fator político é central. A autora destaca que a eficácia do Estatuto da Cidade depende da correlação de forças locais e da capacidade dos movimentos sociais e do Ministério Público em confrontar os lobbies fundiários. Embora o aparato legal exista, sua aplicação é seletiva e vulnerável à captura por interesses econômicos. O “fetichismo jurídico” – crença na eficácia automática da lei – se trata de uma ilusão que desmobiliza a luta política e reforça a manutenção das desigualdades (Maricato, 2011).

A complexidade da legislação urbanística brasileira também é um obstáculo à sua aplicação equitativa. Maricato (2011) denuncia que os dispositivos legais frequentemente ampliam a desigualdade ao oferecer maior detalhamento e proteção às áreas valorizadas pelo mercado, enquanto regiões populares seguem à margem das regulamentações urbanísticas. A autora enfatiza que a democratização da cidade depende do controle social sobre os instrumentos, sem o qual eles podem reproduzir exclusões sob a aparência da legalidade.

Nesse contexto, a outorga onerosa, o direito de superfície, as operações urbanas consorciadas e a regularização fundiária permanecem subutilizados ou distorcidos. A assistência técnica gratuita, prevista na Constituição Federal, é sistematicamente ignorada pela maioria dos municípios, o que impede o acesso da população de baixa renda a projetos qualificados e processos legais de regularização (Maricato, 2011).

A regularização fundiária, mesmo quando prevista na legislação, enfrenta resistências diversas. Maricato (2011) salienta que instrumentos como a usucapião especial urbana e a concessão de uso especial para fins de moradia são pouco aplicados ou enfrentam vetos administrativos e entraves legais. O Estatuto da Cidade, ao regulamentar a usucapião especial urbana, buscou superar entraves burocráticos e econômicos, garantindo maior acesso à terra urbana para segmentos historicamente excluídos (Barros; Carvalho; Montandon, 2010).

O controle social, frequentemente evocado como solução para a democratização da política urbana, é insuficiente se não houver garantia efetiva de participação popular. Maricato (2011) alerta que a “participação obrigatória” prevista no Estatuto da Cidade pode ser instrumentalizada por grupos com interesses mercantis, esvaziando seu conteúdo democrático. O Plano Diretor, peça central da política urbana, pode se tornar instrumento inócuo se sua formulação e aplicação forem condicionadas às pressões do capital fundiário.

Apesar das possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade, a autora denuncia o divórcio entre plano e gestão urbana. Muitas vezes, os planos são elaborados com propósitos inclusivos, mas sua execução é orientada por megaempreiteiras e grupos políticos que controlam os recursos e as obras públicas. A localização das intervenções privilegia áreas de valorização fundiária, enquanto bairros populares permanecem desassistidos. A política habitacional, por sua vez, é reduzida a medidas pontuais e desconectadas de um planejamento estruturado (Maricato, 2011).

A despeito da complexidade e amplitude dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, sua eficácia permanece fortemente condicionada à disputa política em nível local. Maricato (2011) insiste que a legislação, isoladamente, não é capaz de modificar a estrutura fundiária ou reverter a segregação urbana. Sua aplicação depende da correlação de forças, da mobilização popular e da atuação de instituições comprometidas com a justiça espacial. A reforma urbana não se concretiza apenas com normas: exige enfrentamento direto às bases materiais da desigualdade territorial. Instrumentos como a usucapião especial urbana e a concessão de uso para fins de moradia podem representar avanços concretos, mas sua aplicação é dificultada por entraves administrativos e resistência política. A permanência de populações em áreas públicas urbanas é muitas vezes combatida com remoções, sem alternativas habitacionais viáveis, revelando a fragilidade da proteção legal em contextos de especulação e pressão.

Além disso, o Estatuto da Cidade organiza seus instrumentos a partir de três dimensões: jurídica, tributária e política. Ressalta-se a necessidade de um planejamento extensivo,

envolvendo diferentes escalas de ordenamento territorial, e da articulação entre instrumentos e estratégias de desenvolvimento local, a fim de garantir efetividade à política urbana e ao direito à cidade (Barros; Carvalho; Montandon, 2010).

A implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade esbarra em desafios operacionais, políticos e institucionais que comprometem sua efetividade como política urbana redistributiva. A permanência de desigualdades fundiárias, a seletividade na aplicação da lei, os limites estruturais da gestão municipal e a fragilidade da participação popular assinalam um quadro de dissociação entre a normatividade urbana e a transformação concreta das cidades. Superar esse impasse exige não apenas a mobilização dos dispositivos legais existentes, mas também sua articulação com práticas de planejamento orientadas à justiça espacial, à sustentabilidade e ao direito coletivo à cidade.

A permanência dos vazios urbanos, por fim, não resulta da ausência de planejamento, mas de uma escolha política. Enfrentá-los implica romper com a lógica da valorização fundiária como princípio organizador da cidade, e exige uma política urbana comprometida com a inclusão, a equidade e a função social da propriedade

3 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A pesquisa é do tipo aplicada, conforme Gil (2019, p. 25): “A pesquisa aplicada [...] tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos”. Desse modo, busca subsidiar tecnicamente a adoção do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção em Campo Mourão. Possui natureza descritiva, pois “as pesquisas deste tipo [descritivo] têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (Gil, 2019, p. 25).

Os procedimentos empregados combinam pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Conforme Gil (2019), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já publicado e sistematizado, especialmente livros, artigos e outros trabalhos acadêmicos, enquanto a pesquisa documental se apoia em documentos institucionais e registros administrativos produzidos para fins de gestão, que podem ter sido previamente sistematizados, mas são passíveis de novo tratamento analítico conforme os objetivos do estudo. Assim, a pesquisa bibliográfica concentra-se em obras sobre política urbana, direito urbanístico, função social da propriedade e instrumentos indutores da ocupação, ao passo que a pesquisa documental mobiliza o cadastro imobiliário municipal, a legislação local vigente e a minuta do novo Plano Diretor, compondo a base empírica e normativa necessária às análises.

Nos territórios urbanizados, especialmente em áreas dotadas de infraestrutura custeada pelo poder público, a definição da função social da propriedade urbana exige parâmetros capazes de distinguir imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados. Nessa direção, o Plano Diretor depende de coeficientes de aproveitamento (CA) mínimos, básicos e máximos por zona, que estabelecem o potencial construtivo e funcionam como referência para avaliar o adequado aproveitamento do solo e subsidiar a aplicação de instrumentos indutores do desenvolvimento urbano (Brasil, 2020). Assim, adota-se o coeficiente de aproveitamento mínimo (CA_{min}) como critério para identificar subutilização construtiva em áreas centrais: um lote pode deixar de ser “terreno vazio” e ainda assim permanecer com edificação muito aquém do mínimo urbanístico previsto para a zona, atestando um grau de ociosidade compatível com a incidência de medidas como PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção.

Para fins práticos e de compatibilidade com o cadastro imobiliário municipal de Campo Mourão, a pesquisa concentra-se nas categorias não edificado (NE) e subutilizado (SU), operacionalizadas a partir da área construída e do coeficiente de aproveitamento mínimo por

zona. A categoria: não utilizado, embora relevante do ponto de vista urbanístico, requer procedimentos próprios de comprovação (por exemplo, vistorias e critérios mínimos de tempo de vacância e de percentual de área efetivamente não utilizada na edificação), os quais configuram uma etapa metodológica adicional não incorporada nesta investigação. Assim, a identificação sistemática de imóveis não utilizados é apontada como possível complementação do estudo, especialmente para aprofundar a leitura sobre vacância interna e abandono de edificações em áreas centrais.

O recorte espacial concentra-se no bairro Centro de Campo Mourão, abrangendo as zonas ZC, ZEC-1 e ZEC-2, por se tratar da principal centralidade municipal, com maior potencial construtivo, caracterizada pela “concentração de serviços, comércio e equipamentos urbanos, maior densidade de ocupação e melhores condições de acessibilidade” (Brasil, 2020, p. 131). Por ser o núcleo da cidade legal e infraestrutura, espera-se maior intensidade de uso do solo e adensamento construtivo, de modo que a permanência de lotes não edificadas e subutilizados é particularmente relevante para a função social da propriedade e para o direcionamento de instrumentos indutores da ocupação. Em contrapartida, bairros do entorno e eventuais subcentralidades ainda demandariam plena consolidação enquanto polos de atratividade e adensamento para que sua inclusão no recorte analítico fosse pertinente. A opção pela unidade “bairro” também se justifica por compatibilidade com a organização do cadastro imobiliário municipal, favorecendo a replicabilidade do procedimento em rotinas técnicas de gestão da cidade.

A principal fonte de dados é a planilha do Cadastro Imobiliário Municipal (CIM), referente ao ano-base 2025, com o filtro para o bairro Centro, contendo os campos: inscrição imobiliária, identificação do proprietário (código e nome/razão social), endereço (logradouro e número), localização cadastral (quadra e lote), área do terreno (m²) e área construída (m²). A partir desses registros, para cada parcela são derivadas e armazenadas as variáveis analíticas da pesquisa: área do lote, área edificada, CAmin aplicável à zona e a classificação de uso conforme as categorias adotadas (não edificada e subutilizada).

Para permitir a análise e a posterior espacialização no QGIS, os dados do Cadastro Imobiliário Municipal foram tratados e padronizados no Excel 2013, com o objetivo de garantir consistência de cálculo e transparência dos critérios adotados. A etapa de tratamento foi conduzida em sequência lógica, priorizando a correção de problemas de formatação, a adequação do banco ao recorte espacial efetivo da pesquisa (interseção do bairro Centro com as zonas ZC, ZEC-1 e ZEC-2) e a criação de variáveis derivadas capazes de representar a condição de ociosidade e subutilização dos lotes. Como o cadastro foi extraído inicialmente

pelo filtro “bairro Centro”, parte dos registros correspondia a lotes situados em quadras do bairro fora das zonas centrais consideradas; por isso, esses lotes foram retirados antes dos cálculos, assegurando que o universo analisado correspondesse apenas ao recorte territorial proposto.

O primeiro procedimento foi a padronização dos campos numéricos, especialmente aqueles relacionados a áreas. Como a base apresentava variações de formatação (por exemplo, números com separador decimal ora em vírgula, ora em ponto, e valores armazenados como texto), foi feita a conversão para formato numérico. Esse ajuste foi indispensável para evitar erros de cálculo e garantir que as comparações entre área do terreno e área construída fossem executadas corretamente.

Em seguida, foi fixado um parâmetro de referência para a análise: adotou-se o coeficiente CAmin de 0,20, conforme a minuta do Plano Diretor (UNILIVRE, 2024), utilizado como base para identificar situações de subutilização construtiva. Esse valor foi registrado como constante na planilha para que todas as fórmulas dependessem do mesmo parâmetro, reduzindo inconsistências internas e facilitando a reprodução do procedimento.

Com os dados numéricos estabilizados, foram criadas colunas lógicas (verdadeiro/falso) voltadas a definir o universo analisável. Nesse momento, foram incorporados dois filtros principais: a identificação de imóveis pertencentes ao poder público, marcados para exclusão do conjunto de cálculo, e a marcação de lotes abaixo do limite mínimo de área adotado (125 m²), parâmetro compatível com o enquadramento de lote urbano previsto na Lei de Parcelamento do Solo, Lei n. 6.766/1979 (Brasil, 1979). A partir dessas marcações, foi construída uma coluna de validade, indicando se o lote entra ou não nos cálculos e na contagem de resultados.

A etapa seguinte consistiu na classificação dos lotes, por meio de uma coluna textual que organiza cada registro em quatro categorias: NE (não edificado), quando a área construída é igual a zero; SU (subutilizado), quando existe construção, mas ela é inferior ao mínimo definido pelo parâmetro ($CA_{min} \times \text{área do terreno}$); UT (utilizado/adequado), quando a construção atende ou supera esse patamar; e INV (inválido), quando o lote está fora do universo elegível (por exemplo, lote municipal ou abaixo do limite mínimo). Esse procedimento foi adotado para tornar a análise verificável, uma vez que a classificação passa a ser um atributo explícito do dado, e não um resultado implícito por formatação visual.

Além da classificação, foi criada uma coluna de déficit construtivo, que mensura, nos casos de NE e SU, quanto falta para que o lote atinja o mínimo definido pelo parâmetro de referência. Em termos práticos, o déficit corresponde à diferença entre a “meta mínima”

($C_{Amin} \times \text{área do terreno}$) e a área construída existente, sendo ajustado para não assumir valores negativos. Essa variável não substitui a classificação (NE/SU/UT), mas a complementa, pois permite expressar a subutilização não apenas como condição binária, e sim como magnitude.

Por fim, foi incluída uma coluna de faixas de área, que agrupa os lotes por intervalos de tamanho (por exemplo, 125–250; 250–500; 500–1.000; $\geq 1.000 \text{ m}^2$). Essa categorização foi utilizada para produzir tabelas e gráficos que evidenciam como a ociosidade e a subutilização se distribuem segundo o porte dos lotes, sem depender de inspeção caso a caso.

Ao final do tratamento, a planilha passou a reunir campos numéricos consistentes (área do terreno e área construída), marcadores de exclusão e validade, a classificação NE/SU/UT/INV, o déficit construtivo e a faixa de área. Essa estrutura foi definida de modo a permitir dois usos: a geração de estatísticas no Excel (contagens, gráficos, proporções e distribuições) e a exportação para o QGIS, onde a coluna de classe e os filtros de validade permitem simbologias e mapas temáticos consistentes com os critérios metodológicos adotados.

A espacialização dos dados constitui a etapa em que o diagnóstico construído a partir do cadastro imobiliário é traduzido em representação territorial, permitindo visualizar a distribuição e os padrões de ocorrência dos lotes não edificadas (NE), subutilizados (SU) e inválidos (INV) no recorte analisado. Para isso, a base tratada no Excel foi integrada ao QGIS mediante associação entre a tabela alfanumérica e a camada vetorial de lotes, utilizando o identificador cadastral como chave de ligação. Esse procedimento viabiliza que cada lote do mapa herde os atributos produzidos na planilha (validade, classe, faixa de área e déficit), garantindo coerência entre os resultados estatísticos e a leitura espacial.

A geração dos mapas foi conduzida em duas etapas complementares. Primeiro, foi produzido um mapa de caracterização do recorte, apresentando o bairro Centro em sua porção coincidente com as zonas ZC, ZEC-1 e ZEC-2, de modo a contextualizar o território sob o regime urbanístico de maior centralidade e potencial construtivo. Esse mapa cumpre a função de situar o recorte em relação ao zoneamento, aos parâmetros urbanísticos predominantes e à morfologia do tecido parcelado, constituindo uma base interpretativa para os mapas temáticos subsequentes.

Em seguida, foi elaborado o conjunto de Mapas de Vacância, no qual os lotes do recorte foram simbolizados conforme as categorias operacionais definidas: NE, SU e INV. Além do mapa integrado o qual permite comparar simultaneamente as três classes, foram produzidas visualizações específicas por categoria, com a finalidade de destacar padrões próprios de cada tipo de ociosidade.

Para quantificar a proporção da ociosidade imobiliária no recorte, adotou-se o Índice de Vacância Lotal (IVL) como uma forma de condensar as ocorrências de lotes não edificadas (NE) e subutilizados (SU) em um único indicador, identificando sua proporção no universo de lotes válidos analisados. A opção por um índice se justifica porque, em vez de trabalhar apenas com números absolutos (sensíveis ao tamanho do recorte), o IVL expressa a parcela proporcional do recorte a qual apresenta vacância ou subutilização. O IVL é definido por:

$$IVL = \frac{L_{NE} + L_{SU}}{L_{Total}} \times 100 \quad (1)$$

Em que L_{NE} representa o número de lotes não edificadas, L_{SE} indica o número de lotes subutilizados e L_{Total} o total de lotes válidos do recorte. Na prática, a fórmula foi aplicada diretamente na planilha Excel, a partir das colunas de classificação, mantendo-se o resultado como proporção e apresentando-o em percentual por formatação quando necessário. Dessa forma, o IVL expressa em termos percentuais a parcela do estoque fundiário do Centro que permanece sem edificação ou com edificação abaixo do mínimo urbanístico adotado, servindo como síntese quantitativa para apoiar as tabelas, os mapas temáticos e a interpretação dos resultados.

A análise dos dados segue uma abordagem mista (quali-quantitativa). Conforme Gil (2019), a pesquisa pode combinar procedimentos e técnicas de natureza distinta, articulando dados quantitativos com interpretações qualitativas para compreender o fenômeno investigado. No presente estudo, os resultados são estruturados por evidências quantitativas e cartográficas, que em seguida, são descritos e interpretados qualitativamente à luz do referencial teórico e do arcabouço jurídico-urbanístico. Desse modo, os mapas e indicadores não são tratados apenas como descrição, mas como base empírica para inferências sobre padrões espaciais (gradiente centro-periferia, traçado e morfologia urbana) e para a formulação de subsídios técnico-operacionais relacionados ao acionamento de instrumentos indutores da ocupação.

Em paralelo, os resultados foram espacializados no QGIS por meio de mapas temáticos do recorte do bairro Centro, permitindo visualizar a distribuição territorial de NE e SU, bem como padrões de concentração, dispersão e continuidade espacial. Essa leitura espacial não se limitou à descrição das figuras, mas orientou comparações entre categorias (NE versus SU) e entre setores do recorte, apontando áreas com maior potencial de priorização para medidas indutoras.

A dimensão qualitativa consistiu na interpretação crítica dos padrões quantitativos e espaciais à luz da literatura sobre cidade como mercadoria, função social da propriedade, especulação imobiliária e justiça espacial, bem como do arcabouço jurídico-urbanístico aplicável. Desse modo, a análise quantifica a vacância, e discute o sentido urbano-institucional dos resultados. Portanto, os indicadores e figuras funcionam como base empírica para produzir subsídios técnico-operacionais e orientar leituras interpretativas sobre o funcionamento da centralidade e seus bloqueios ao adequado aproveitamento do solo

4 ANÁLISE DA VACÂNCIA IMOBILIÁRIA E DA SUBUTILIZAÇÃO DO SOLO NO CENTRO DE CAMPO MOURÃO

No recorte central de Campo Mourão, a permanência de lotes não edificadas e subutilizados contrasta com as condições urbanas mais favoráveis do município, marcadas pela concentração de infraestrutura, acessibilidade, atividades e maior permissividade construtiva. Essa contradição torna a vacância imobiliária um objeto particularmente relevante de análise, na medida em que evidencia formas de não aproveitamento do solo em uma área cuja centralidade reforça a pertinência de instrumentos de indução à ocupação.

Importa ressaltar, contudo, que a identificação cadastral da vacância imobiliária não permite, por si só, atribuir a todos os imóveis não edificadas ou subutilizados uma motivação especulativa direta. A permanência de lotes ociosos pode decorrer de fatores diversos, como pendências jurídicas, sucessões familiares, limitações econômicas dos proprietários, dificuldades de viabilização construtiva, usos provisórios, estratégias patrimoniais ou expectativas de valorização futura. Assim, nesta pesquisa, a vacância não é tratada como sinônimo automático de especulação imobiliária, mas como uma condição objetiva de não aproveitamento ou subaproveitamento do solo urbano.

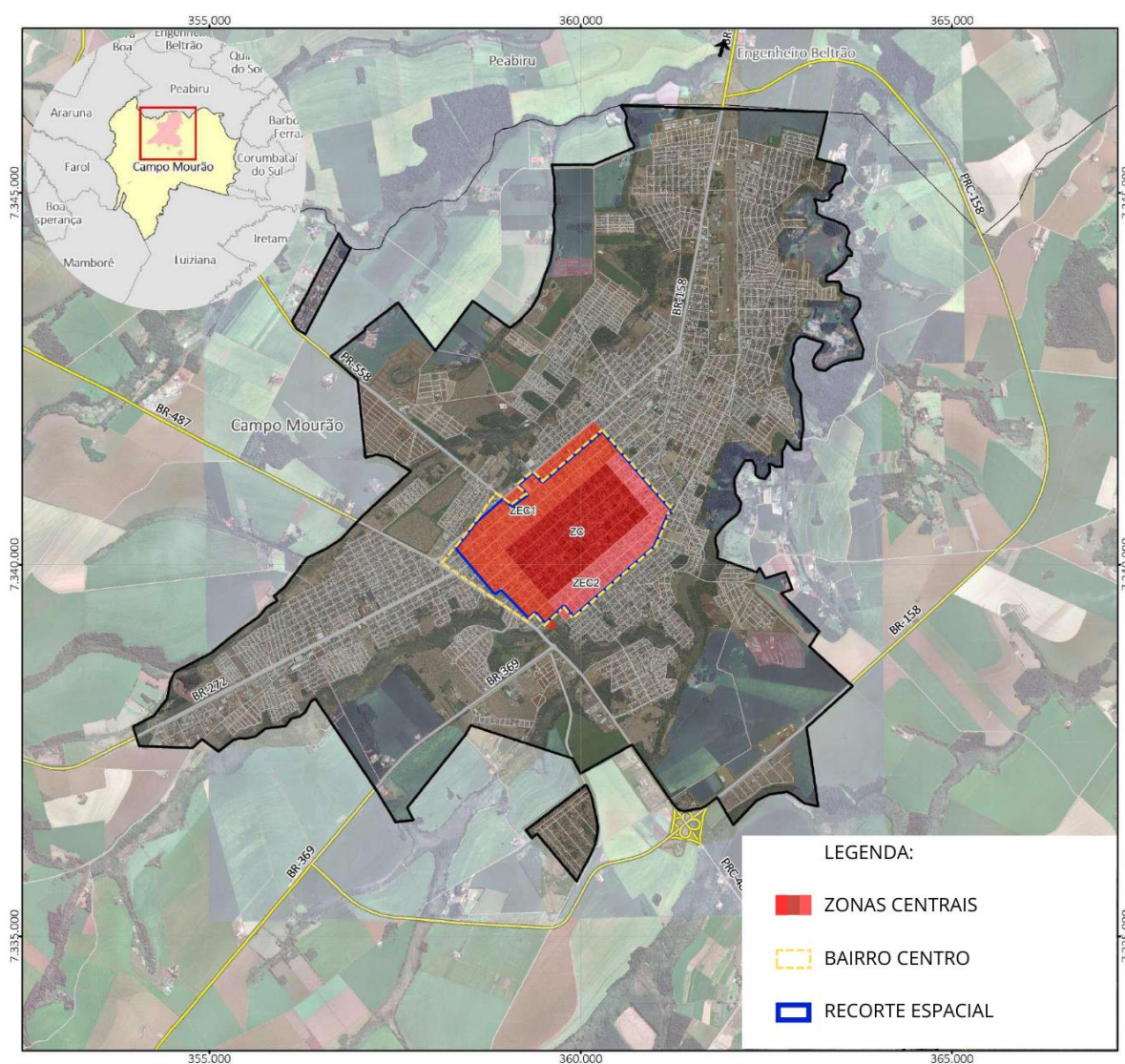
Essa distinção não reduz sua relevância para a análise da função social da propriedade, visto que nos termos do art. 182, § 2º, da Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Desse modo, quando o ordenamento municipal estabelece parâmetros mínimos de aproveitamento, como o coeficiente de aproveitamento mínimo, os lotes não edificadas ou edificadas abaixo desse patamar podem ser compreendidos como imóveis que não atendem plenamente às exigências urbanísticas definidas para a zona em que se inserem. Nesses casos, ainda que a motivação especulativa não possa ser presumida individualmente, a condição objetiva de não edificação ou subutilização justifica sua inclusão no diagnóstico e sua consideração como potencial objeto dos instrumentos indutores da ocupação urbana.

O ponto de partida da análise consiste na caracterização territorial do recorte. Por se tratar da principal centralidade urbana do município, essa porção da cidade reúne maior intensidade de usos, melhores condições de acessibilidade, presença consolidada de infraestrutura e parâmetros urbanísticos mais permissivos, especialmente no que se refere ao aproveitamento construtivo. Nesse contexto, a persistência de lotes não edificadas ou subutilizados adquire relevância analítica particular, uma vez que expressa formas de não

aproveitamento ou subaproveitamento do solo justamente na área em que o interesse público de indução à ocupação tende a ser mais justificável.

Inicialmente, examina-se a delimitação espacial do recorte e sua inserção no conjunto urbano de Campo Mourão, de modo a explicitar sua posição na estrutura central do município e sua relação com áreas de maior densidade de atividades, infraestrutura e valorização fundiária. Essa contextualização é importante para compreender por que a vacância, quando presente nesse setor da cidade, produz efeitos urbanos mais expressivos do que em porções periféricas com menor intensidade de uso.

Figura 1 – Localização do recorte proposto



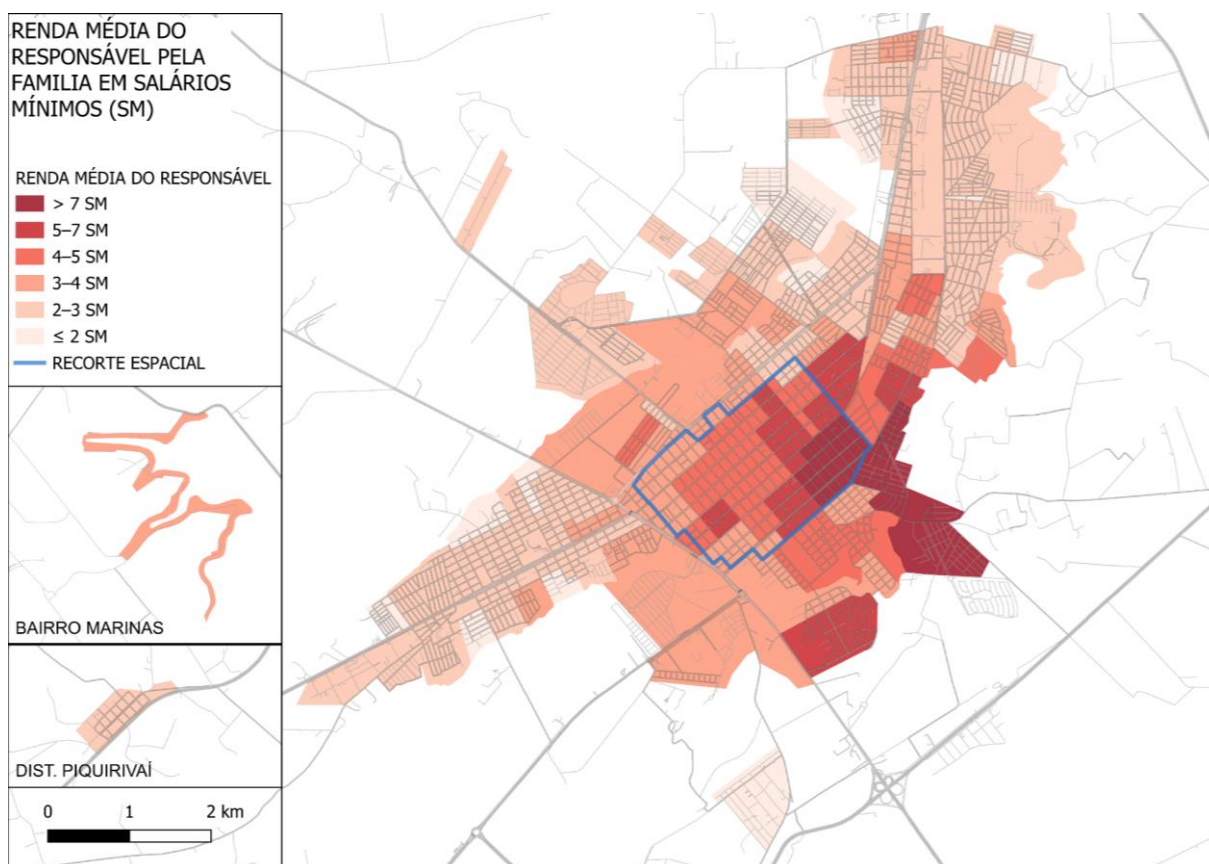
Fonte: Adaptado de UNILIVRE (2024); elaboração do autor, 2025.

A Figura 1 apresenta o recorte na escala municipal e explicita sua inserção no tecido urbanizado de Campo Mourão. As manchas em vermelho correspondem às zonas de uso misto de maior intensidade previstas na minuta do Plano Diretor, com a ZC ocupando o núcleo e as ZEC-1 e ZEC-2 compondo sua borda imediata. O polígono azul delimita o recorte espacial da pesquisa, que coincide com o bairro Centro apenas na porção em que este se sobrepõe às zonas centrais. Essa opção assegura a compatibilidade entre o recorte empírico e o regime jurídico-urbanístico que disciplina a aplicabilidade dos instrumentos de indução à ocupação nessas áreas, especialmente o PEUC e o IPTU progressivo no tempo.

Essa figura também explicita a posição estratégica do recorte em relação aos eixos viários estruturadores e às rodovias que tangenciam o perímetro urbano, como a BR-487 e a BR-158. Trata-se de um território contíguo e compacto, inserido no trecho mais consolidado da cidade, com oferta instalada de infraestrutura e serviços. Essa morfologia central, associada à elevada acessibilidade, faz com que a manutenção de lotes vazios ou com baixo aproveitamento produza custos sociais mais elevados, uma vez que imobiliza solo valorizado em um ambiente regulatório que admite verticalização e altas taxas de ocupação.

Desse modo, a Figura 1 destaca que o recorte adotado reúne, simultaneamente, centralidade territorial, integração urbana e pertinência normativa para a incidência dos instrumentos analisados. Essa convergência reforça sua escolha como área prioritária para o estudo da vacância imobiliária, já que o enfrentamento da ociosidade nesse setor tende a produzir efeitos urbanos mais relevantes, como melhor aproveitamento da infraestrutura existente e menor pressão por expansão periférica.

Além da delimitação territorial e da inserção do recorte nas zonas centrais, cabe acrescentar ainda uma caracterização socioespacial complementar da área analisada. Embora a renda média do responsável familiar não componha diretamente os critérios de classificação da vacância, sua representação cartográfica contribui para contextualizar as condições socioeconômicas do entorno. Ainda que essa informação não permita atribuir automaticamente a mesma condição a cada lote ou proprietário, ela pode oferecer subsídios para refletir sobre a forma de implementação dos instrumentos urbanísticos, sobretudo quando sua efetivação dependa, em determinados casos, de incentivos, contrapartidas públicas ou arranjos complementares que viabilizem o adequado aproveitamento do solo e ampliem seu potencial de requalificação urbana.

Figura 2 - Renda média do responsável

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (2022).

A Figura 2 permite observar que o recorte analisado se insere, em sua maior parte, em setores com renda média do responsável familiar acima de 3 salários mínimos, com presença significativa de faixas entre 4 e 5 e entre 5 e 7 salários mínimos. Essa distribuição reforça a caracterização do recorte como porção relativamente valorizada da cidade, coerente com sua posição central e com a concentração de infraestrutura, acessibilidade e atividades urbanas já destacada.

A Figura 2 permite observar que a desigualdade socioespacial no município não se organiza apenas pela oposição entre centro e periferia. Além da área central analisada, identificam-se setores periféricos com renda média relativamente mais elevada, os quais podem ser associados a vetores residenciais de maior padrão, compatíveis com a presença de condomínios e empreendimentos valorizados que mantêm boa articulação com a zona central. Em contrapartida, outras franjas urbanas concentram faixas de renda mais baixas, evidenciando que a periferia municipal não é homogênea, mas marcada por diferenciações internas significativas.

Essa distribuição revela uma lógica seletiva de valorização do espaço urbano, na qual coexistem centralidades consolidadas, periferias privilegiadas e periferias de menor renda. Assim, o mapa não apenas reforça que o recorte da pesquisa se insere em uma das porções relativamente mais valorizadas da cidade, mas também permite reconhecer que os processos de periferização em Campo Mourão são desiguais, produzindo contrastes expressivos entre diferentes bairros e franjas do município. Nesses termos, a permanência de lotes não edificadas ou subutilizados na área central estudada adquire relevância ainda maior, pois se manifesta em um setor dotado de atratividade locacional e condições socioespaciais favoráveis à intensificação do uso do solo.

Sob essa perspectiva, a leitura socioespacial do recorte reforça a pertinência de instrumentos urbanísticos de indução à ocupação, como o PEUC e, em caso de descumprimento, o IPTU progressivo no tempo. Ao mesmo tempo, a heterogeneidade das condições socioespaciais do município sugere que, em determinados casos, a efetivação desses instrumentos pode demandar incentivos, contrapartidas públicas, operações urbanas consorciadas ou outros arranjos complementares capazes de viabilizar o adequado aproveitamento do solo e ampliar seu potencial de requalificação urbana.

Se a leitura territorial e socioespacial do recorte confirma sua relevância no contexto urbano de Campo Mourão, a análise da vacância exige, em seguida, considerar os parâmetros urbanísticos que regulam o aproveitamento do solo nas zonas estudadas. Esses parâmetros são fundamentais para compreender tanto a classificação dos lotes subutilizados quanto o custo de oportunidade representado pela permanência de imóveis ociosos em área central.

Tabela 1 - Síntese de parâmetros urbanísticos nas zonas do recorte

Zona	CA mínimo	CA básico	CA máximo	Taxa de ocupação Resid.	Taxa de ocupação Com./Mist o	Altura (pav.)	Altura com outorga (pav.)
ZC	0,2	8	10	75%	90%	20	25
ZEC1	0,2	6	8	70%	80%	12	15
ZEC2	0,2	6	8	70%	80%	12	15

Fonte: Adaptado de UNILIVRE (2024); elaboração do autor, 2025.

A Tabela 1 sintetiza os principais parâmetros urbanísticos das zonas que compõem o recorte analisado. Observa-se que a ZC apresenta o regime mais permissivo, enquanto as ZEC-1 e ZEC-2, embora também integrem a estrutura central do município, operam com intensidade construtiva relativamente mais moderada. As três zonas compartilham um coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,2, parâmetro adotado nesta pesquisa como referência para a identificação da subutilização construtiva. Acima desse patamar, os coeficientes básico e máximo indicam, respectivamente, o aproveitamento ordinário esperado e o limite superior de edificação permitido em cada zona. Na ZC, esses parâmetros sinalizam maior potencial de verticalização e densificação do estoque urbanizado, ao passo que, nas ZECs, o intervalo permanece elevado, mas com menor intensidade, reforçando seu papel de transição entre o núcleo central e suas bordas imediatas.

As taxas de ocupação confirmam a vocação para usos intensos nas três zonas, com permissivos mais altos para comércio e uso misto do que para uso residencial. Essa diferenciação tende a favorecer frentes ativas e maior continuidade de térreos comerciais, sobretudo na ZC, onde a taxa admitida para usos não residenciais é mais elevada. Em termos morfológicos, a regulação permite maior ocupação do lote e maior intensidade construtiva no núcleo central, ao passo que reserva às ZECs limites um pouco mais moderados, ainda assim compatíveis com padrões relativamente elevados de urbanização.

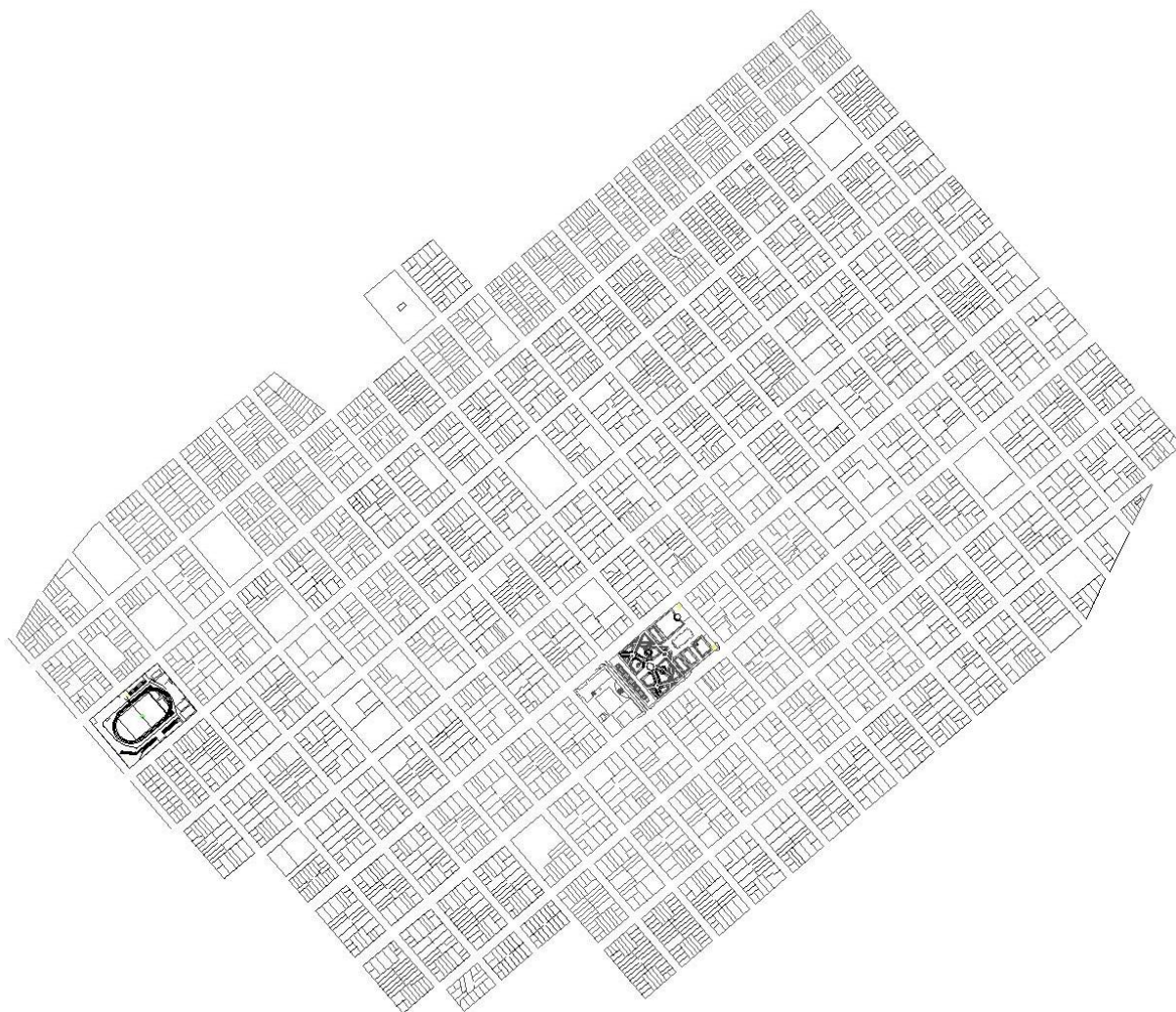
As alturas máximas reforçam esse escalonamento. A ZC admite edificações mais altas em relação às ZECs, e a outorga onerosa do direito de construir funciona como mecanismo explícito de ampliação do potencial construtivo, tanto em altura quanto em área edificável. Em outras palavras, a norma urbanística estrutura a intensificação do uso do solo no centro como possibilidade desejável, condicionando sua ampliação a contrapartidas urbanísticas quando ultrapassado o patamar básico.

Para a leitura dos resultados, esses parâmetros possuem duas implicações diretas. Em primeiro lugar, permitem dimensionar o potencial não realizado nos lotes classificados como subutilizados, uma vez que o limite regulatório superior é significativamente mais elevado que o coeficiente mínimo adotado como referência. Em segundo lugar, ajudam a contextualizar o custo de oportunidade da vacância no recorte central: em áreas com permissivos elevados de ocupação, altura e adensamento, lotes não edificadas ou construídos abaixo do mínimo representam uma ineficiência espacial mais significativa do que em zonas periféricas submetidas a parâmetros mais restritivos.

Definido o enquadramento territorial e normativo, a pesquisa avança para a delimitação do universo empírico. A análise parte da malha parcelada dos lotes inseridos no recorte,

estrutura que permite classificar, posteriormente, as unidades em inválidas, não edificadas ou subutilizadas.

Figura 3 – Parcelamento urbano do recorte



Fonte: Elaboração do autor, 2025.

A Figura 3 apresenta a malha parcelada do recorte, isto é, o conjunto de lotes que compõe o universo territorial da análise. Cada polígono corresponde a um lote cadastrado na área estudada, totalizando 4.311 lotes distribuídos em 369 quadras. Mais do que quantificar esse universo, o mapa permite visualizar a estrutura fundiária sobre a qual incidem, nas etapas seguintes, as classificações de lotes inválidos, não edificadas e subutilizados.

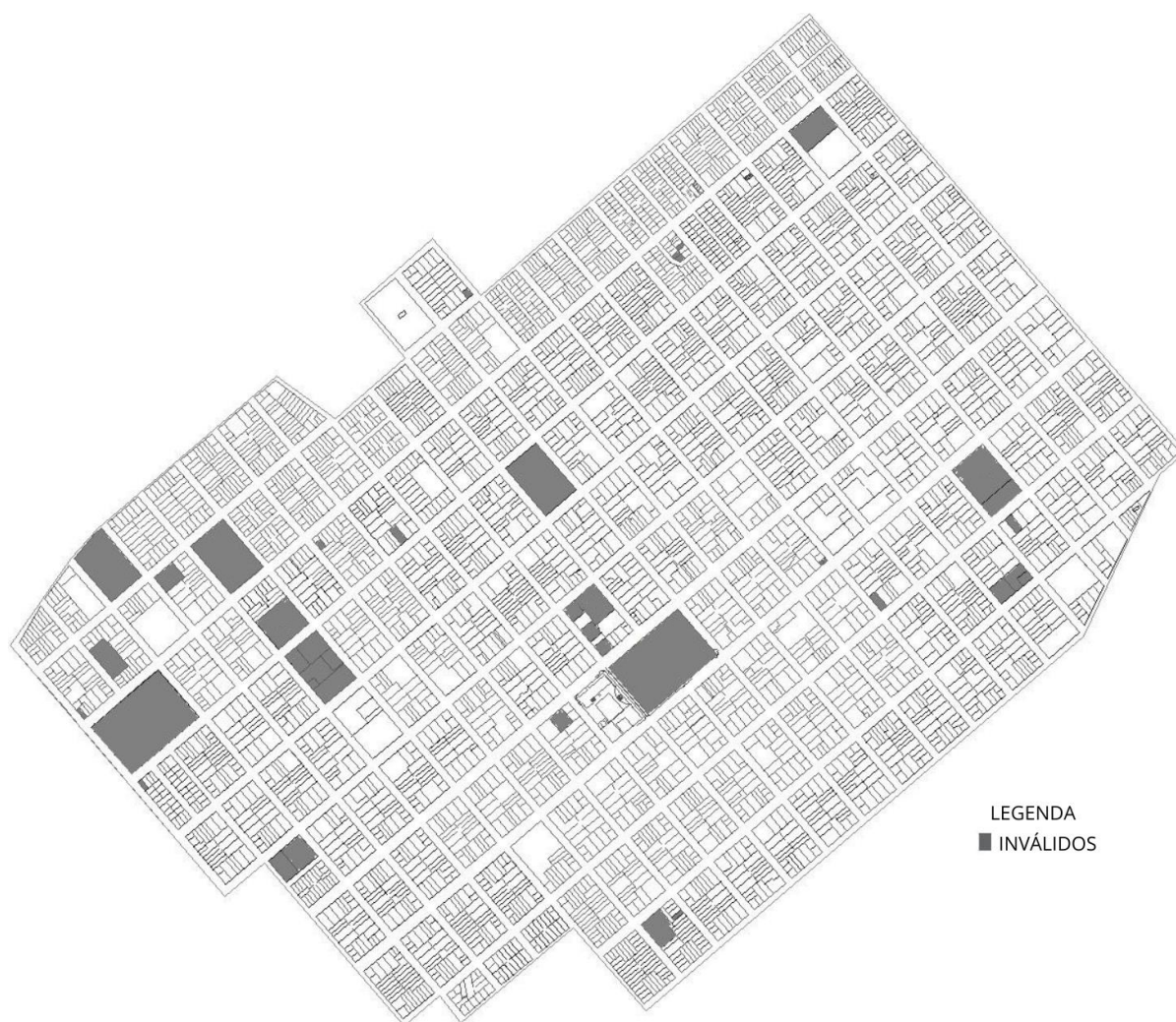
Do ponto de vista morfológico, nota-se uma malha predominantemente regular e ortogonal, com quadras relativamente homogêneas e predominância de lotes pequenos e médios, característica típica de áreas centrais consolidadas. Essa configuração favorece a

continuidade das fachadas, o fracionamento do tecido urbano e a multiplicidade de frentes de ocupação. Alguns polígonos de maior porte destacam-se em meio ao padrão dominante e, em geral, correspondem a quadras ou parcelas de escala superior ao parcelamento mais recorrente do recorte.

A leitura espacial do mapa também antecipa a presença recorrente de lotes estreitos e profundos, padrão característico de parcelamentos antigos e de sucessivos processos de desdobro. Esse tipo de conformação tende a favorecer determinadas formas de aproveitamento do solo, como ocupações lineares voltadas para a rua, usos mistos com frente comercial e, em certos casos, soluções de adensamento mais intensivo, a depender da dimensão do lote e das possibilidades de remembramento. Ao mesmo tempo, condiciona limites para outras formas de implantação, especialmente quando a profundidade do terreno não é acompanhada por largura suficiente para comportar soluções mais complexas de circulação, ventilação e estacionamento.

A malha também revela boa conectividade viária e elevado potencial de acessibilidade pedonal, o que reforça o interesse público em reduzir vazios e lotes subutilizados nesse trecho da cidade. Em um tecido contínuo, denso e bem articulado, a permanência da vacância tende a produzir efeitos mais perceptíveis sobre a vitalidade urbana, a continuidade das frentes edificadas e o aproveitamento da infraestrutura existente.

A partir do parcelamento urbano do recorte, procede-se à primeira filtragem do universo empírico, com a identificação dos lotes considerados inválidos para os cálculos da pesquisa. Essa etapa é necessária para excluir parcelas que, embora espacialmente inseridas na área estudada, não constituem estoque privado elegível para a análise da vacância ou não apresentam dimensão compatível com os critérios adotados

Figura 4 – Lotes inválidos

Fonte: Elaboração do autor, 2025.

A Figura 4 destaca, em cinza, os lotes inválidos identificados no interior do recorte. Conforme os critérios definidos na metodologia, tratam-se de registros excluídos do denominador dos indicadores por não representarem estoque mobilizável para os fins desta pesquisa. No recorte, os inválidos correspondem a duas situações principais: imóveis de titularidade pública, que não constituem objeto de incidência do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, e lotes com área inferior a 125 m², incompatíveis com o módulo mínimo adotado para o diagnóstico.

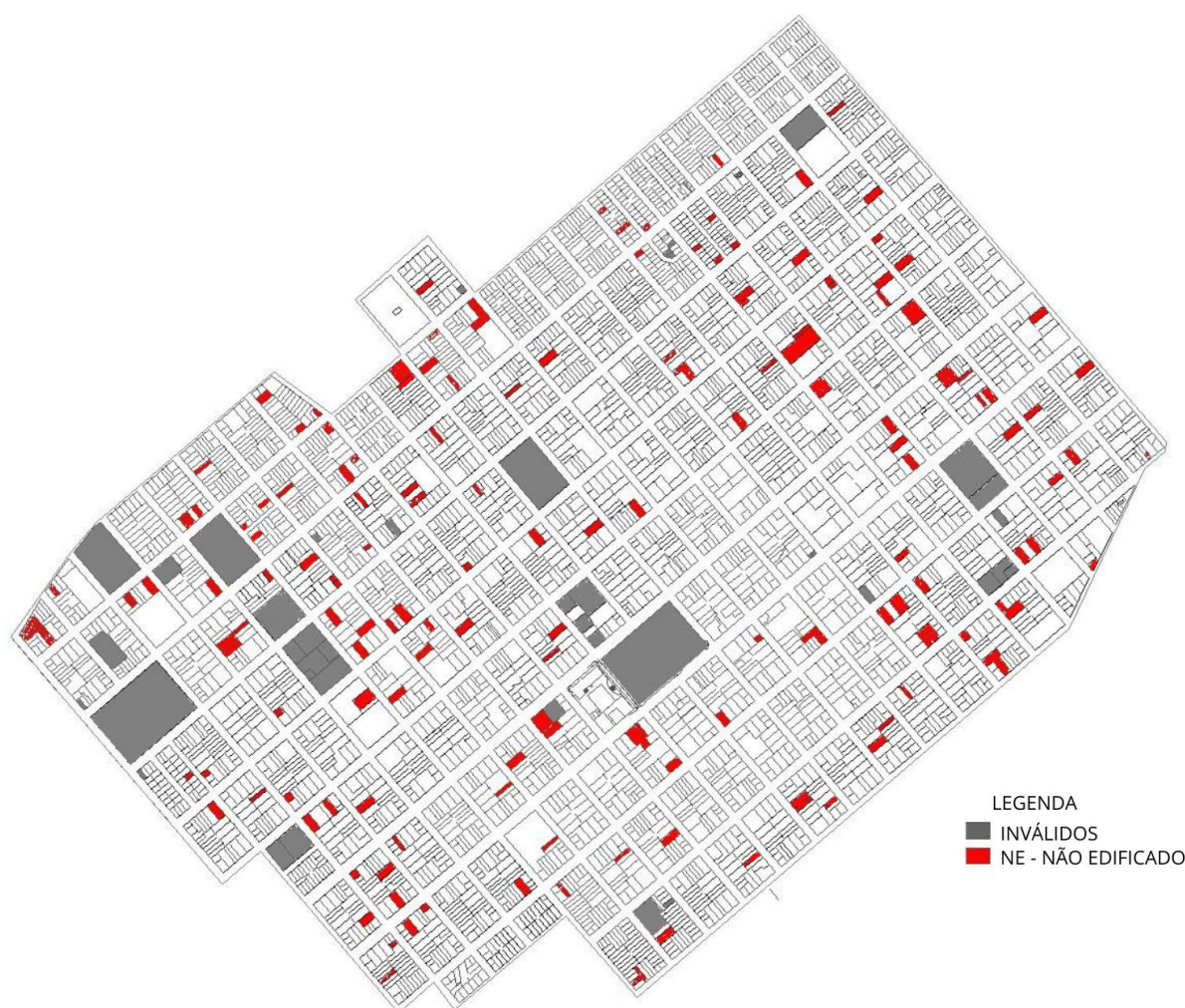
No total, foram identificados 113 lotes inválidos, distribuídos em 154 quadras. Desse conjunto, 45 correspondem a imóveis de órgãos públicos e 68 são lotes com área inferior a 125 m², muitos deles associados a quiosques em praças ou a remanescentes de parcelamentos antigos que admitiam subdivisões abaixo do padrão atualmente considerado. Em termos

proporcionais, os inválidos representam cerca de 2,6% dos registros brutos, restando 4.198 lotes válidos distribuídos em 295 quadras para os cálculos subsequentes.

Em termos espaciais, os lotes inválidos apresentam dois perfis recorrentes. O primeiro é composto por polígonos de maior dimensão, associados a equipamentos ou áreas públicas que se destacam do padrão dominante da malha. O segundo corresponde a microparcelas dispersas, frequentemente localizadas em praças, esquinas ou junto a frentes consolidadas, indicando resíduos cadastrais e pequenas ocupações de apoio. Esse duplo perfil ajuda a compreender por que a exclusão é necessária: no primeiro caso, porque não se trata de estoque privado elegível; no segundo, porque a reduzida dimensão física inviabiliza análises comparáveis de uso e intensificação construtiva.

Embora fiquem de fora do cálculo do IVL, tais registros são fundamentais para a compreensão do tecido urbano. Eles revelam o contraste entre as áreas centrais de vocação coletiva e as parcelas residuais sem viabilidade construtiva autônoma. Mapeá-los, portanto, refina a amostra e confere solidez às premissas das etapas seguintes.

Superada a etapa de depuração do universo empírico, passa-se à identificação dos lotes não edificadas, primeira categoria diretamente associada à vacância imobiliária no recorte. Esses lotes correspondem às parcelas sem área construída registrada e constituem a forma mais imediata de ociosidade do solo urbano.

Figura 5 - Lotes Não Edificados (NE)

Fonte: Elaboração do autor, 2025.

A Figura 5 destaca os lotes não edificados no interior do recorte. Para os fins desta pesquisa, consideram-se não edificados os lotes com área construída igual a zero, isto é, parcelas que configuram vazios urbanos. Após a exclusão dos registros inválidos, foram identificados 193 lotes classificados como NE, o que corresponde a 4,6% do universo válido de 4.198 lotes. Sua distribuição é difusa no tecido urbano, com ocorrências em esquinas, meios de quadra e alguns agrupamentos próximos a eixos viários e a equipamentos urbanos de maior porte.

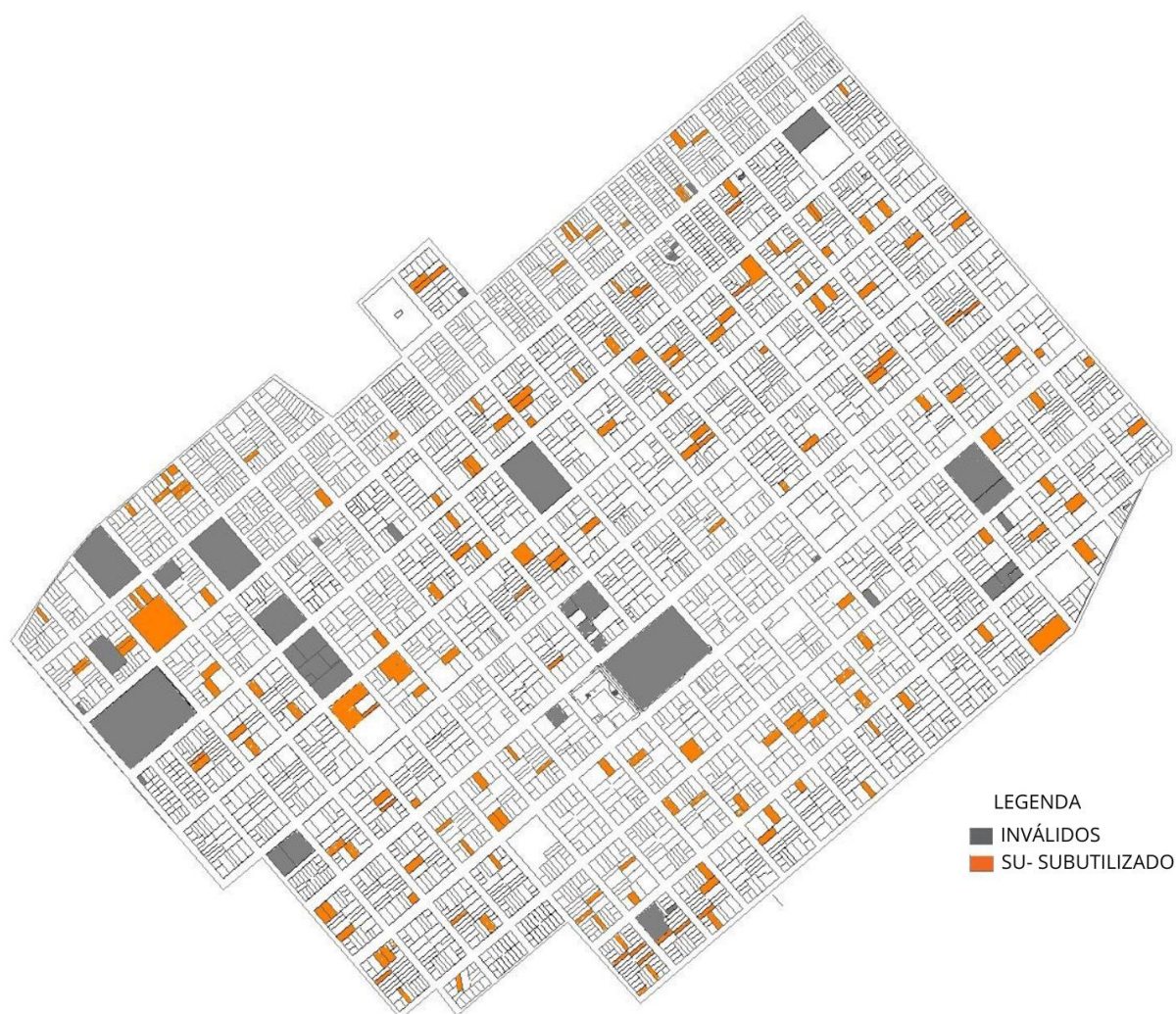
A presença desses vazios em localização central implica elevado custo de oportunidade. Cada lote não edificado representa aproveitamento nulo do solo, portanto muito abaixo do patamar mínimo exigido na zona. Trata-se, assim, de um estoque imediato de terrenos situados em área estratégica, dotada de infraestrutura instalada e parâmetros urbanísticos permissivos.

Em termos urbanos, a persistência de lotes não edificados em área consolidada tende a produzir discontinuidades de frente ativa, redução da vitalidade pedonal, maior sensação de

insegurança em trechos pouco ocupados e subaproveitamento de redes públicas já financiadas. Em situações extremas, esses vazios podem ainda favorecer usos temporários inadequados ou processos de degradação decorrentes de manejo insuficiente. Em contrapartida, constituem também potencial de adensamento e de diversificação de usos que, se convertido ao menos até o coeficiente mínimo, poderia contribuir para maior densidade de atividades no centro, redução de deslocamentos e melhor retorno social da infraestrutura existente.

Certo grau de ociosidade residual pode ser considerado inerente a áreas centrais dinâmicas, em razão de ciclos de obra, transações imobiliárias e ajustes de portfólio. Contudo, o que Figura 5 evidencia não é uma vacância meramente transitória, mas uma ociosidade distribuída e persistente em um ambiente regulatório que admite intensidades construtivas elevadas. Nesses termos, a presença dos NE reforça a coerência de instrumentos como o PEUC e o IPTU progressivo no tempo como mecanismos capazes de induzir o uso do solo e alinhar decisões privadas ao interesse público.

Os lotes não edificados expressam a forma mais imediata da vacância, os lotes subutilizados revelam uma modalidade distinta de ociosidade, caracterizada pela existência de edificação, mas em intensidade inferior ao patamar mínimo definido pela norma urbanística. Sua identificação é importante porque demonstra que o não aproveitamento do solo central não se restringe à ausência total de construção, manifestando-se também em situações de uso insuficiente frente ao potencial permitido no recorte analisado.

Figura 6 - Lotes Subutilizados (SU)

Fonte: Elaboração do autor, 2025.

A Figura 6 apresenta os lotes subutilizados identificados no recorte. Para os fins desta pesquisa, consideram-se subutilizados os lotes com área construída maior que zero, mas com coeficiente de aproveitamento inferior ao coeficiente mínimo da zona. No universo válido, foram identificados 198 lotes classificados como SU, o que corresponde a 4,7% dos 4.198 lotes analisados. Sua distribuição é difusa, com ocorrências em frentes de rua e miolos de quadra, aparecendo com frequência em parcelas de maior porte e ao longo de eixos viários estruturadores.

Em comparação com os lotes não edificados, os SU tendem a incidir em parcelas com maior dimensão, o que reforça a percepção de que parte da ociosidade do centro não decorre apenas da existência de terrenos vazios, mas também do subaproveitamento de imóveis já edificados. Como o coeficiente mínimo adotado é relativamente baixo, alguns desses lotes

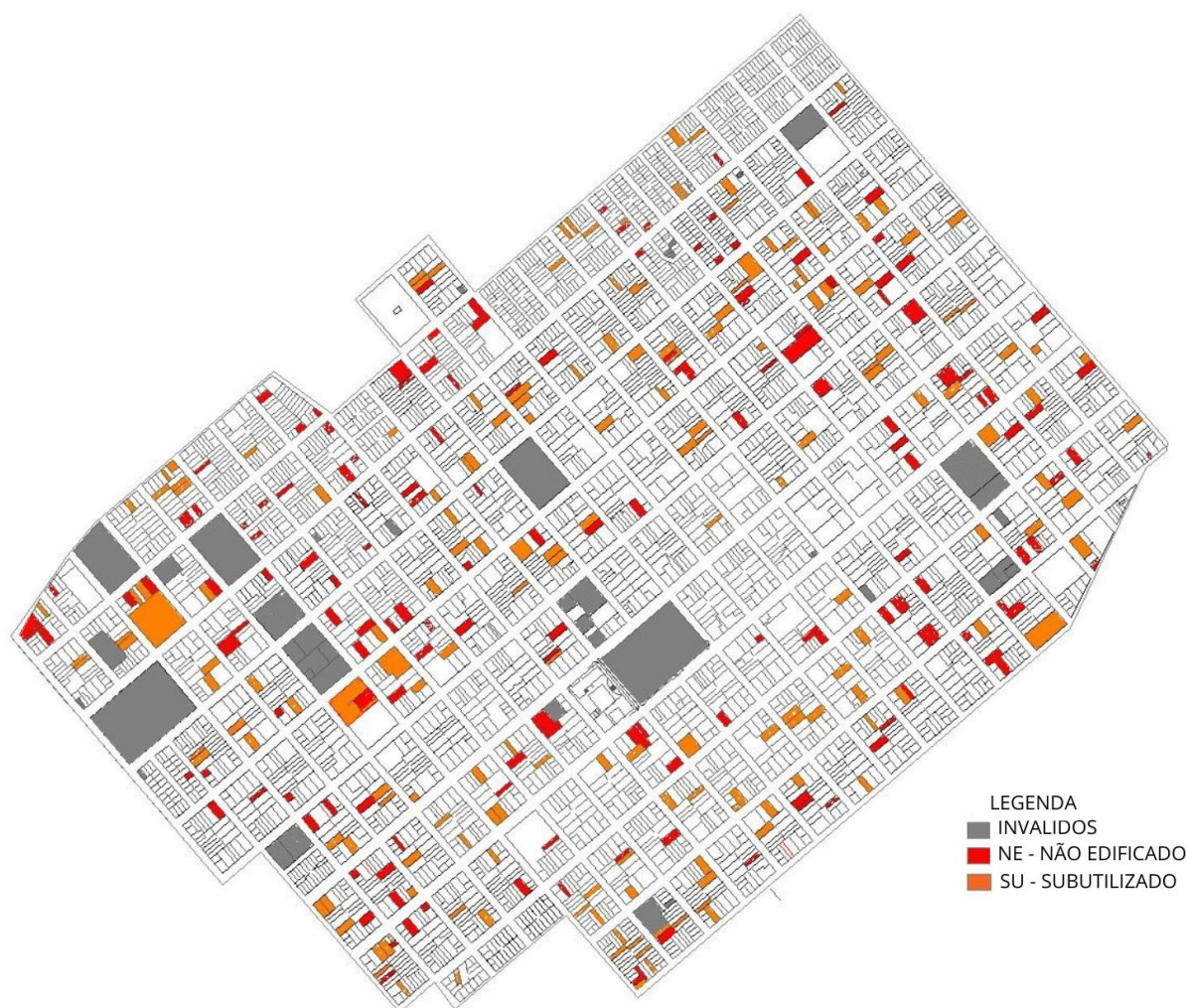
poderiam atingir o patamar normativo com ampliações modestas. Ainda assim, o simples atendimento ao mínimo não elimina necessariamente a perda de oportunidade urbanística, sobretudo em áreas cujos parâmetros máximos admitem intensidades construtivas significativamente mais elevadas.

A distribuição dos SU sugere oportunidades de requalificação em localizações já dotadas de infraestrutura construída. Em termos práticos, o conjunto desses lotes expressa um déficit construtivo, isto é, a área edificada que falta para que atinjam o patamar mínimo de desempenho urbano definido pela norma. Trata-se, portanto, de capacidade edílica não realizada em localização estratégica. A subutilização prolongada em área central tende a reduzir a intensidade de usos, enfraquecer a vitalidade urbana, comprometer a eficiência do transporte coletivo e diluir o retorno social da infraestrutura existente. Além disso, pode deslocar parte da demanda para áreas periféricas, incentivando expansão urbana e alongamento de deslocamentos.

Como no caso dos lotes não edificados, a subutilização pode existir de forma residual em áreas centrais dinâmicas. O problema surge quando ela se torna persistente e distribuída em zonas com parâmetros permissivos e alta oferta de serviços. Nessas condições, os SU deixam de representar apenas uma situação transitória e passam a constituir entrave relevante ao adequado aproveitamento do solo. Por isso, sua presença reforça a necessidade de instrumentos capazes de induzir a intensificação do uso urbano, seja por meio do PEUC, seja, em caso de descumprimento, pela aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Consideradas separadamente, as categorias de lotes não edificados e subutilizados evidenciam formas distintas de vacância no recorte. A leitura integrada dessas ocorrências permite, por sua vez, apreender como a ociosidade se distribui no conjunto do tecido urbano e de que maneira ela se manifesta na área analisada.

Figura 7 - Lotes Não Edificados (NE) e Subutilizados (SU)



Fonte: Elaboração do autor, 2025.

A Figura 7 integra, sobre a malha parcelada do recorte, os lotes não edificados em vermelho, os subutilizados em laranja e os inválidos em cinza. Em conjunto, NE e SU somam 391 lotes no centro, dos quais 193 correspondem a vazios urbanos e 198 a situações de subutilização construtiva. A leitura espacial dessa sobreposição evidencia que a ociosidade não se restringe a poucos pontos isolados, mas comparece de forma difusa em grande parte do tecido analisado.

A distribuição conjunta de NE e SU indica que a vacância se espalha por numerosas quadras, com ocorrências em frentes de rua, miolos de quadra e trechos próximos a eixos viários e equipamentos urbanos. Mais do que revelar manchas concentradas, o mapa mostra uma descontinuidade disseminada, capaz de enfraquecer a continuidade das frentes edificadas, reduzir a vitalidade pedonal e diminuir o retorno social da infraestrutura já instalada.

A coexistência de vazios absolutos e de lotes com desempenho inferior ao mínimo legal também sugere que a ociosidade do centro não pode ser enfrentada por uma estratégia única. Os NE indicam oportunidades mais imediatas de ativação do solo, enquanto os SU apontam para processos de requalificação e intensificação do uso em parcelas já edificadas.

A distribuição espacial da vacância, evidenciada nos mapas anteriores, ganha maior densidade analítica quando convertida em síntese quantitativa. Nessa passagem, torna-se possível mensurar, de forma articulada, a quantidade de lotes atingidos, a extensão territorial ocupada e o déficit construtivo mínimo associado às categorias analisadas.

Tabela 2 - Síntese quantitativa da vacância e do déficit construtivo no recorte

Categoria	Qtd. (lotes)	Área (ha)	Parcela de abrangência do recorte	Déficit construtivo mínimo (ha)
Geral (válidos)	4198	263	100%	-
NE	193	12	4,6%	2
SU	198	17	6,5%	1
NE+SU	391	29	11%	3

Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

A Tabela 2 consolida a dimensão territorial do estoque ocioso e o déficit mínimo de construção necessário ao atendimento do coeficiente de aproveitamento mínimo adotado no estudo. No conjunto do recorte, contabilizam-se 4.198 lotes válidos distribuídos em 263,0 ha. Os lotes não edificados somam 193 parcelas e 12,0 ha, equivalentes a 4,6% da área do recorte, enquanto os subutilizados totalizam 198 parcelas e 17,0 ha, correspondentes a 6,5%. Em termos agregados, NE e SU ocupam 29,0 ha, o que representa 11,1% da área analisada.

O déficit mínimo, expressa quanto falta construir para que cada lote atinja o coeficiente de aproveitamento mínimo. Nos subutilizados, trata-se da diferença entre o patamar exigido e a área efetivamente construída; nos não edificados, por definição, corresponde ao próprio mínimo aplicado sobre a área do lote. Na soma, o déficit do conjunto atinge 34.973 m², ou 3,50

ha, dos quais 24.912 m² se concentram nos NE e 10.062 m² nos SU. Esse valor dimensiona a capacidade edílica não realizada que já poderia estar presente na área central apenas com o alcance do patamar mínimo.

Os resultados indicam que os NE, embora ocupem menor área territorial que os SU, concentram a maior parcela do déficit construtivo, o que sinaliza potencial de ganho urbanístico mais imediato caso se promova sua conversão. Já os SU ocupam área ligeiramente superior e demandam, em muitos casos, processos incrementais de ampliação ou requalificação para alcançar o patamar mínimo, especialmente em localizações já dotadas de acessibilidade e serviços.

Além da leitura por área e déficit construtivo, a vacância pode ser sintetizada por um indicador único, capaz de expressar a proporção de lotes não edificados ou subutilizados no universo válido do recorte. Para esse fim, adota-se o IVL, que reúne as ocorrências de NE e SU em uma medida sintética de vacância construtiva. Desse modo, ao aplicar a Equação (1) aos dados do recorte analisado, obtém-se:

$$IVL = \frac{L_{NE} + L_{SU}}{L_{Total}} \times 100 = \frac{193 + 198}{4198} \times 100 = 9,31 \quad (2)$$

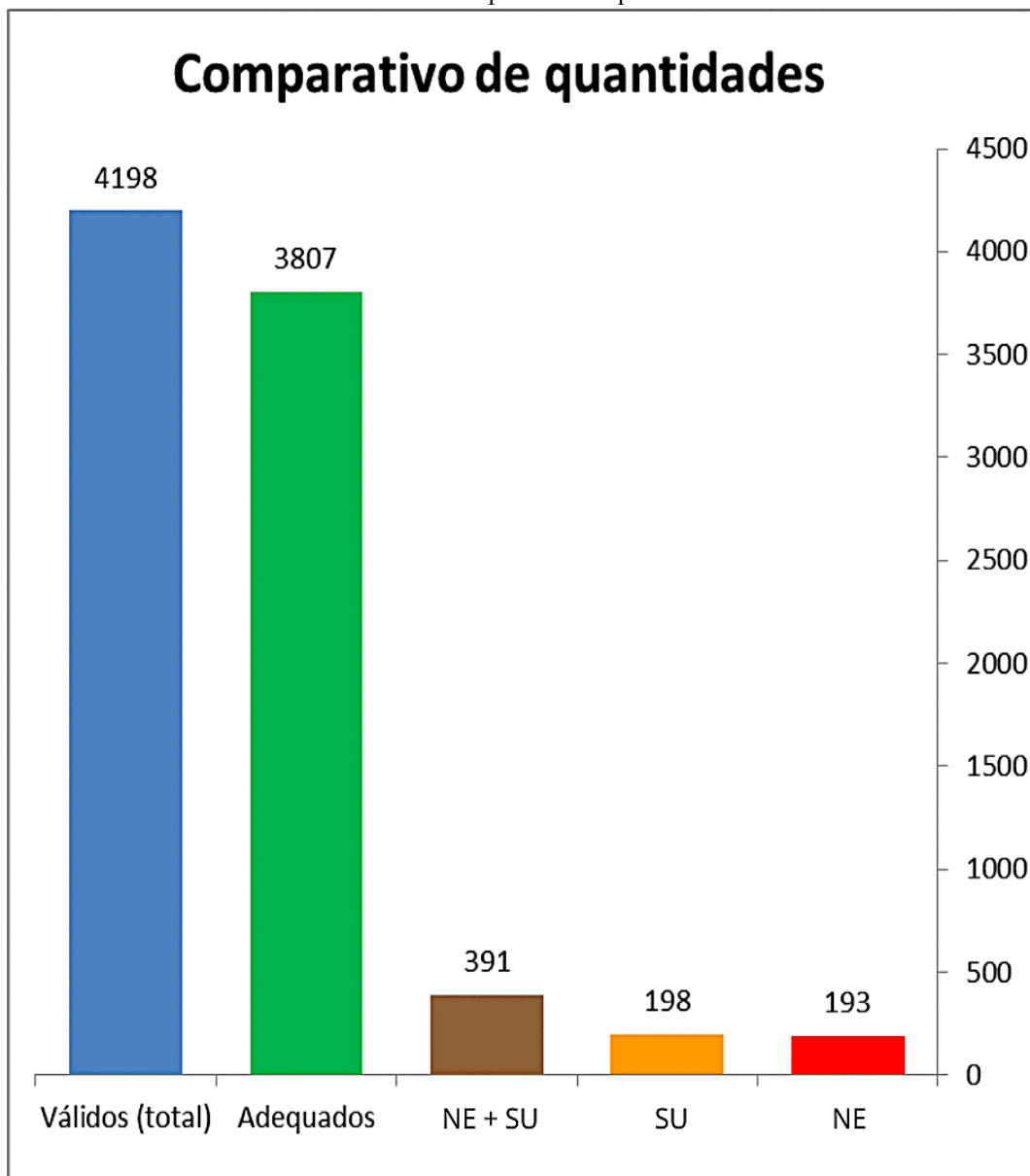
Em termos percentuais, esse resultado corresponde a 9,31%, o que significa que aproximadamente 1 em cada 11 lotes válidos apresenta algum tipo de vacância. O IVL sintetiza, assim, o campo potencial de incidência de políticas de indução à ocupação, como o PEUC. Os lotes subutilizados expressam custo de oportunidade por não atingirem o coeficiente mínimo exigido, enquanto os lotes não edificados configuram oportunidades imediatas de ativação do solo em ambiente central já servido por infraestrutura.

Considerado isoladamente, o valor de 9,31% não indica um quadro extremo de vacância construtiva. Sua interpretação, contudo, deve levar em conta a localização central do recorte, a distribuição difusa das ocorrências e o fato de incidir sobre área dotada de elevada acessibilidade, infraestrutura e potencial construtivo. Nesse conjunto de elementos, os resultados sugerem que Campo Mourão não apresenta vacância exagerada no centro, mas dispõe de margem concreta para requalificar parte do estoque ocioso de forma eficiente e compatível com a função social da propriedade.

A síntese quantitativa da vacância pode ser visualizada de modo comparativo pela distribuição entre lotes válidos, adequados, não edificados e subutilizados. Essa leitura gráfica

permite situar o peso relativo da ociosidade no conjunto do recorte e, ao mesmo tempo, distinguir as duas formas principais pelas quais ela se manifesta.

Gráfico 1 - Comparativo de quantidades



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

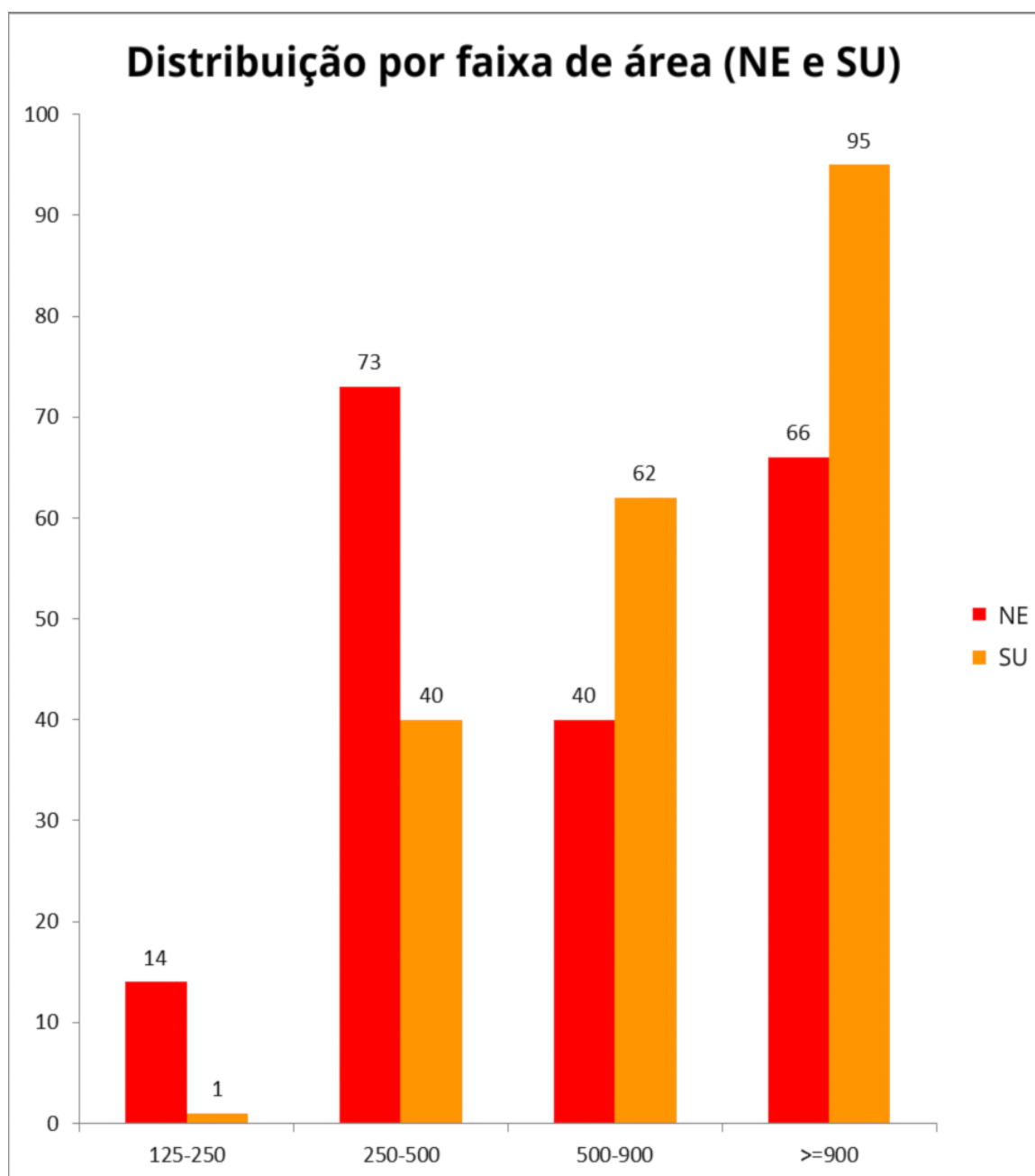
O Gráfico 1 evidencia que a maior parte do estoque fundiário do recorte atende ao parâmetro mínimo de desempenho urbanístico. Dos 4.198 lotes válidos, 3.807 aparecem como adequados, o que indica que a vacância construtiva, embora relevante, permanece minoritária no universo analisado. Ainda assim, o contingente de 391 lotes classificados como NE ou SU é suficiente para produzir efeitos perceptíveis no centro, sobretudo porque se distribui por muitas quadras e incide sobre frentes urbanas estrategicamente localizadas.

O gráfico também revela relativa equivalência entre as duas categorias de ociosidade, com 198 lotes subutilizados e 193 não edificadas. Essa proximidade reforça a ideia de que a vacância no recorte não se resume a terrenos vazios, mas envolve, em proporção semelhante, imóveis já edificadas que permanecem abaixo do patamar mínimo de aproveitamento. Em termos de política urbana, isso sugere duas frentes complementares de atuação: a ativação de vazios absolutos e a requalificação de parcelas subutilizadas.

Cabe ressaltar que a condição de “adequado” significa, neste estudo, o atendimento ao menos ao coeficiente mínimo, e não o esgotamento do potencial urbanístico do lote. Desse modo, o gráfico confirma que o centro não apresenta um quadro extremo de vacância, mas evidencia uma margem concreta de requalificação urbana, especialmente relevante por incidir em área de elevada acessibilidade, infraestrutura instalada e forte centralidade. Nesses termos, a leitura comparativa reforça a pertinência de medidas calibradas de indução à ocupação, compatíveis com a função social da propriedade e com o melhor aproveitamento do solo urbano.

Além da quantidade absoluta de lotes não edificadas e subutilizados, importa examinar como essas ocorrências se distribuem segundo o porte das parcelas. Essa leitura permite identificar em que faixas de área a vacância se concentra e em que medida o corte de 900 m², previsto na minuta do Plano Diretor para a incidência do PEUC, encontra respaldo na estrutura empírica observada no recorte.

Gráfico 2 - Distribuição por Faixas de Área dos Lotes Não Edificados (NE) e Subutilizados (SU).



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

O Gráfico 2 mostra que a vacância no centro não se distribui de maneira homogênea entre os diferentes tamanhos de lote. Os não edificados tendem a aparecer com maior frequência nas faixas menores e intermediárias, o que sugere interrupções pontuais da continuidade urbana e oportunidades de preenchimento relativamente mais imediato. Já os subutilizados concentram-se mais intensamente nas faixas superiores, indicando a presença de imóveis já edificados, porém aquém do aproveitamento mínimo exigido, muitas vezes implantados em parcelas com maior capacidade de absorção de usos e de requalificação construtiva.

Em conjunto, os dados indicam que a maior parte do estoque ocioso se concentra acima de 500 m², o que desloca a leitura da vacância de uma escala apenas pontual para uma escala com maior potencial de transformação urbana. Nas parcelas com 900 m² ou mais, a ociosidade deixa de representar apenas descontinuidades localizadas e passa a corresponder a situações com impacto territorial mais expressivo, seja pela possibilidade de recomposição de frentes urbanas, seja pela capacidade de receber usos mistos, atividades comerciais ou maior densidade residencial sem ruptura da morfologia predominante do centro.

O fato de os SU serem mais numerosos na faixa igual ou superior a 900 m² é particularmente significativo. Essa distribuição sugere que parte relevante da ociosidade não se encontra apenas em terrenos vazios à espera de ocupação, mas também em imóveis subaproveitados situados em lotes de maior porte, nos quais a cidade já concentrou infraestrutura e acessibilidade. Nesses casos, ampliações, requalificações ou mudanças de uso podem reduzir o déficit construtivo sem exigir, necessariamente, novo parcelamento.

À luz desse resultado, o limiar de 900m² previsto na minuta do Plano Diretor mostra-se defensável como ponto de partida para a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo. Esse corte concentra a ação pública em parcelas com maior capacidade de transformação por lote e evita, ao menos inicialmente, a dispersão administrativa em intervenções muito fragmentadas. Ao mesmo tempo, o gráfico sugere que a efetividade da política urbana pode ser ampliada por uma estratégia gradual: em uma primeira etapa, priorizam-se os lotes com 900 m² ou mais; em etapas posteriores, a depender da capacidade institucional e da resposta do mercado, pode-se considerar o avanço para faixas intermediárias em corredores ou setores específicos do centro.

Desse modo, a distribuição por tamanho reforça que a vacância imobiliária não é apenas uma questão de quantidade, mas também de escala e de potencial de transformação. Os não edificados de maior porte configuram vazios estratégicos, os subutilizados em lotes amplos aparecem como candidaturas naturais à requalificação incremental, e a faixa entre 500 e 900 m² constitui um estoque intermediário que pode ser ativado seletivamente conforme objetivos de vitalidade urbana, mobilidade e intensificação do uso do solo. Quando essas parcelas permanecem prolongadamente ociosas ou subaproveitadas, a retenção deixa de operar como simples espera e passa a reforçar dinâmicas especulativas, reduzindo a oferta efetiva de solo central e apropriando privadamente parte da valorização produzida pelos investimentos públicos.

Nesses termos, o gráfico sustenta que a eficácia dos instrumentos urbanísticos depende menos de um número fixo tomado isoladamente e mais da capacidade de graduar sua aplicação

no espaço e no tempo. A combinação entre PEUC, IPTU progressivo no tempo, desapropriação-sanção e instrumentos complementares, como a outorga onerosa, tende a ser mais efetiva quando orientada por esse tipo de leitura escalonada, capaz de converter estoques ociosos em ganhos urbanísticos concretos para a área central.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo discutir e diagnosticar a ociosidade imobiliária no Centro de Campo Mourão-PR, de modo a oferecer subsídios técnicos à aplicação dos instrumentos indutores da ocupação urbana previstos em lei. Para isso, a pesquisa articulou a análise das dinâmicas urbanas e dos instrumentos de política urbana, especialmente o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, à identificação, classificação e quantificação dos imóveis não edificadas e subutilizados. Também foram produzidas representações espaciais e indicadores de ociosidade, permitindo compreender sua distribuição territorial e avaliar suas implicações para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

A articulação entre revisão teórica, análise documental, tratamento do Cadastro Imobiliário Municipal e espacialização dos dados permitiu demonstrar que a ociosidade no Centro de Campo Mourão não se distribui de forma aleatória. Ao contrário, acompanha lógicas de valorização e expectativa de renda fundiária discutidas ao longo da pesquisa, especialmente quando observada em área central dotada de infraestrutura, acessibilidade, serviços e maior potencial construtivo. Nesse sentido, a permanência de lotes não edificadas e subutilizados nesse recorte revela uma contradição entre a capacidade instalada da cidade e o uso efetivo do solo urbano.

Os resultados indicam que a ociosidade imobiliária no centro de Campo Mourão é um fenômeno mensurável, localizado e tecnicamente passível de incorporação à rotina de planejamento municipal. A classificação operacional entre imóveis não edificadas (NE) e subutilizados (SU) revelou estratos com comportamentos distintos. Os imóveis não edificadas configuram vazios urbanos de ativação mais imediata, sobretudo quando situados em parcelas de maior porte. Já os subutilizados expressam formas graduais de subaproveitamento construtivo, muitas vezes menos evidentes do ponto de vista visual, mas igualmente relevantes para a compreensão da função social da propriedade.

A distinção entre NE e SU mostrou-se fundamental porque evidencia que a vacância imobiliária não se limita à existência de terrenos vazios. Ela também se manifesta em imóveis já edificadas, mas com aproveitamento inferior ao mínimo urbanístico adotado. Desse modo, a ociosidade não pode ser tratada como fenômeno homogêneo. Cada categoria demanda respostas específicas: os lotes não edificadas podem ser priorizados por sua capacidade de recompor frentes urbanas e ativar vazios absolutos; os lotes subutilizados exigem estratégias graduais de

ampliação, requalificação, regularização ou mudança de uso, conforme seu déficit construtivo e sua inserção territorial.

A análise também evidenciou a existência de um conjunto intermediário de lotes, especialmente entre 500 e 900 m², que pode ser compreendido como reservatório de oportunidades urbanas. Embora a minuta do Plano Diretor delimite a aplicação inicial do PEUC a imóveis com área igual ou superior a 900 m² nas zonas centrais, os dados indicam que há um estoque relevante abaixo desse limiar. Em muitos casos, o uso ou a construção desses lotes pode ser operacionalmente mais facilitado, razão pela qual esse conjunto não deve ser descartado da política urbana, mas incorporado em ciclos posteriores de indução, conforme a capacidade administrativa municipal.

A permanência prolongada desses imóveis em condição de ociosidade ou subutilização pode reforçar a escassez artificial de oferta, sustentar expectativas especulativas e pressionar seletivamente os preços do solo urbano. Por outro lado, sua ativação planejada pode ampliar a vitalidade urbana, melhorar o retorno social da infraestrutura já instalada, reduzir pressões por expansão periférica e contribuir para formas mais eficientes de ocupação do centro. Assim, o diagnóstico demonstra que a política urbana não deve operar apenas por grandes intervenções, mas também pela leitura fina dos estoques intermediários e das oportunidades distribuídas no tecido urbano.

A permanência de imóveis ociosos e subutilizados em áreas centrais revela uma dimensão estrutural da produção do espaço urbano. À luz de Harvey (2005a) e de Carlos, Volochko e Alvarez (2022), a cidade, ao ser incorporada aos circuitos de valorização do capital, passa a operar como mercadoria, submetendo o solo urbano à lógica da rentabilidade. Nesse contexto, a retenção de lotes e edificações abaixo do potencial construtivo não expressa simples ineficiência do mercado; constitui estratégia de apropriação da renda fundiária, sustentada pela expectativa de valorização futura e pela conversão da localização urbana em ativo patrimonial.

Essa leitura ajuda a compreender os obstáculos enfrentados pelos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente o PEUC e o IPTU progressivo no tempo. Maricato (2011) assinala que a existência de marcos legais progressistas permanece condicionada à correlação de forças locais, à capacidade técnico-administrativa e à disputa política em torno da propriedade urbana. Em sentido convergente, Alvarez (2017) observa que a regulação urbanística pode induzir a circulação mercantil dos imóveis sem assegurar, necessariamente, sua destinação social. Desse modo, os resultados da pesquisa indicam que o enfrentamento da ociosidade imobiliária depende da articulação entre norma, capacidade estatal, vontade política e mecanismos contínuos de regulação do uso do solo urbano.

A análise realizada também reforça a importância da função social da propriedade como princípio normativo e político. A presença de imóveis não edificadas e subutilizadas em área central não representa apenas baixa eficiência construtiva, mas um problema de justiça espacial, na medida em que restringe o aproveitamento coletivo de localizações dotadas de infraestrutura pública, acessibilidade e serviços urbanos. A cidade já investiu nesses territórios, mas parte de seu potencial permanece apropriado privadamente sob a forma de espera, reserva patrimonial ou valorização futura.

Do ponto de vista metodológico, a principal contribuição da pesquisa reside na transformação de uma base cadastral administrativa em instrumento analítico de apoio à decisão pública. A adaptação do cadastro e a definição explícita de critérios para NE e SU, referidos ao coeficiente de aproveitamento mínimo (CAmin), permitiram construir um indicador sintético de vacância, replicável e transparente. O Índice de Vacância Lotal (IVL), combinado à estratificação por área e ao déficit construtivo, estabiliza uma linha de base para monitorar efeitos de notificações, sanções e futuras alterações normativas.

Assim, a pesquisa demonstra que o Cadastro Imobiliário Municipal, quando tratado com critérios urbanísticos claros, pode deixar de ser apenas um registro administrativo e tornar-se ferramenta de leitura territorial, monitoramento e indução da política urbana. Essa contribuição é relevante porque aproxima a gestão municipal de uma lógica de planejamento baseada em evidências, permitindo identificar prioridades, hierarquizar notificações e comunicar publicamente os fundamentos técnicos da aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Os resultados confirmam a viabilidade jurídica e o respaldo técnico para a aplicação de instrumentos de função social da propriedade no recorte estudado, embora sua eficácia administrativa dependa da capacidade institucional do município. A ociosidade no centro de Campo Mourão é passível de se tornar objeto de ação pública, desde que sustentada por cadastro preciso, critérios de priorização, fluxos regulares de notificação, averbação e rotinas rigorosas de monitoramento.

Em termos de viabilidade normativa e administrativa, a leitura cruzada dos achados com o ordenamento local e com a revisão do Plano Diretor indica que a combinação escalonada de instrumentos, com notificação para parcelar, edificar ou utilizar, aplicação do IPTU progressivo no tempo em caso de descumprimento e desapropriação-sanção como última ratio, é compatível com a natureza dos problemas identificados. A gradação por porte do lote e por situação NE ou SU mostra-se condição prática para calibrar oportunidades espaciais, evitar intervenções excessivamente generalistas e assegurar maior alinhamento entre diagnóstico técnico e ação pública.

As implicações operacionais sugerem iniciar pela priorização territorial em áreas centrais com maior concentração de NE e de SU contíguos, onde a reativação simultânea pode produzir efeitos de encadeamento sobre vitalidade urbana, continuidade das frentes edificadas e oferta efetiva de solo. Os imóveis não edificados e de maior área figuram como alvos iniciais do PEUC por seu potencial de recompor quadras e reduzir pressões de escassez. Já os subutilizados, sobretudo aqueles com déficit expressivo em face do CAmin, demandam estratégias incrementais de adensamento, regularização ou requalificação.

O IVL, combinado à estratificação por área e ao déficit construtivo, oferece um critério objetivo para ordenar notificações e organizar lotes em faixas de prioridade. Essa combinação evita tanto a dispersão de esforços administrativos quanto intervenções excessivamente focalizadas. Em paralelo, recomenda-se tratar o estoque de 500 a 900 m² como campo de ação complementar, a ser ativado por etapas, especialmente quando sua permanência prolongada indicar retenção voltada à valorização antecipada sem cumprimento satisfatório da função social.

A implementação dos instrumentos urbanísticos requer um fluxo estável de cadastro, notificação e monitoramento. As notificações devem ser averbadas e acompanhadas por cronogramas verificáveis, com marcos de protocolo de projeto, início e conclusão de obra ou comprovação de uso, respeitando os prazos definidos em lei e na minuta do Plano Diretor. O monitoramento precisa ser periódico e documentado, com verificação in loco e atualização de status, de modo a sustentar a aplicação escalonada dos instrumentos. Em caso de descumprimento, incide o IPTU progressivo no tempo; persistindo a inércia, admitem-se as medidas expropriatórias nos termos legais.

Reconhece-se, contudo, que o estudo possui limitações. A primeira delas decorre da dependência da qualidade e atualização do cadastro imobiliário utilizado. A base não captura de modo sistemático situações de abandono em edificações com área construída formalmente adequada, tampouco distingue usos intermitentes, informais ou vacâncias internas não refletidas na área construída registrada. Por essa razão, o procedimento adotado é suficiente para identificar a ociosidade construtiva associada ao CAmin, mas não esgota todas as formas possíveis de não utilização urbana.

Outra limitação refere-se à sensibilidade do método às variações normativas. Alterações futuras nos parâmetros urbanísticos, nas zonas analisadas ou no próprio CAmin podem reclassificar parcelas e deslocar o indicador de vacância. Há ainda riscos de inconsistências de medição, duplicidades cadastrais ou desatualização das informações, com efeitos sobre a

contagem de lotes e sobre a mensuração de déficits relativos. Esses aspectos não invalidam os resultados, mas recomendam leitura prudente e atualização periódica da base empírica.

Quanto ao recorte espacial e temporal, a pesquisa concentrou-se no bairro Centro, em sua interseção com as zonas centrais analisadas, considerando o ano-base de 2025. Essa delimitação permite aprofundamento analítico sobre uma área estratégica, mas limita generalizações para outros bairros e impede a observação de trajetórias de cumprimento da função social da propriedade ao longo de ciclos econômicos mais amplos. Desse modo, o trabalho funciona como linha de base para diagnósticos futuros, oferecendo suporte inicial para decisão, monitoramento e comparação temporal.

Como desdobramento, a pesquisa abre caminho para etapas futuras de aprofundamento, tanto no plano acadêmico quanto no plano institucional. Entre essas possibilidades, destacam-se a incorporação de critérios capazes de identificar imóveis não utilizados por abandono ou vacância funcional, a ampliação do diagnóstico para outros bairros e zonas do município, a construção de séries temporais que permitam acompanhar a evolução da ociosidade e o monitoramento dos efeitos concretos de eventual implementação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

Tais avanços permitiriam refinar o diagnóstico e avaliar a eficácia dos instrumentos na transformação efetiva do uso do solo urbano. Também possibilitariam verificar se a aplicação escalonada dos instrumentos produz efeitos sobre a redução da retenção especulativa, a reativação de áreas centrais, a ampliação da oferta de solo urbanizado e o fortalecimento da função social da propriedade. Nesse sentido, o estudo não encerra o debate, mas oferece uma base técnica inicial para orientar sua continuidade.

Em síntese, os achados mostram que a ociosidade no Centro de Campo Mourão é tratável quando diagnóstico territorial e ação administrativa caminham juntos. A leitura da minuta do Plano Diretor, que delimita a aplicação do PEUC a imóveis com área igual ou superior a 900 m² nas zonas centrais, opera como política de focalização regulatória e como estratégia inicial de priorização territorial. Essa opção é positiva como primeira onda de implementação, ao concentrar esforços onde o ganho espacial tende a ser maior e ao produzir efeitos demonstrativos.

O próprio diagnóstico reconhece, contudo, que o uso ou a construção em lotes abaixo de 900 m² é, muitas vezes, mais facilitado, razão pela qual convém mantê-los como estoque ocioso de oportunidades a ser acionado de forma seletiva em ciclos subsequentes. A articulação entre critérios de NE/SU, faixas de área, déficit em relação ao CAmin e metas de vitalidade urbana permite transformar a vacância imobiliária de um problema difuso em objeto concreto

de política pública. Dessa forma, a pesquisa contribui para aproximar o planejamento urbano municipal da efetivação progressiva da função social da propriedade, articulando diagnóstico técnico, regulação urbanística e ação pública orientada.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Isabel Pinto. **Produção do espaço em tempos de crise**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. E-book. p. 63-78. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado = The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 91-118. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/182>. Acesso em: 20 maio 2025.
- BENACH, Núria. Da desigualdade social à justiça espacial. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. E-book. p. 15-32. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- BOMFIM, Valéria Cusinato; ZMITROWICZ, Witold. A metrópole de São Paulo e a presença acentuada dos espaços edificados vazios na área central. In: OLIVEIRA, Ana Fani Alessandri Carlos; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (org.). **Geografias das metrópoles**. São Paulo: Contexto, 2006. E-book. p. 263-276. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788572443210/>. Acesso em: 13 mar. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Lei n.º 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, DF: Presidência da República, 2001.
- BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Guia para elaboração e revisão de planos diretores**. Brasília: MDR, 2020. Disponível em: <https://andusbrasil.org.br/acervo/publicacoes/43-guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores>. Acesso em: 1 mar. 2025.
- BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 179-208, jul./dez. 2018.
- BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2019.

CAMPOS, Chris Anelise Costa; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Análise do potencial de conversão de vazios industriais em áreas verdes em Fortaleza - CE. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, Sobral, v. 26, n. 1, p. 145-168, 2024. Disponível em: <http://uvanet.br/rcgs>. Acesso em: 08 jul. 2024.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. E-book. p. 6. ISBN 9788552000037. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. E-book. p. 33-62. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2022. E-book. ISBN 9788572449144. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788572449144/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A tragédia urbana**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2022. E-book. p. 43-64. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788572449144/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DENALDI, Rosana *et al.* A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 172-186, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO02>. Acesso em: 25 mar. 2025.

FERREIRA, Giovanilton André Carretta; MOZINE, Tayná Oliveira; FERREIRA, Gilton Luis. Metodologia de análise espacial para priorização das áreas de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em vazios urbanos no município de Vila Velha, Espírito Santo. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 14, e20210132, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210132>. Acesso em: 25 mar. 2025.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012. 200 p. ISBN 978-85-88150-05-8. Disponível em: <https://www.labhab.fau.usp.br/publicacoes/produzir-casas-ou-construir-cidades-desafios-para-um-novo-brasil-urbano/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

FIGUEIREDO, Maria Paula Fontana de. **Vazios urbanos e o IPTU progressivo no tempo: análise da região central de Cascavel (PR)**. 2021. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2021.

FLOETER, Roberto de Almeida. **A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano : a experiência do município de Assis, SP**. 2007. 129 f. Dissertação

(Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

GERVAIS-LAMBONY, Philippe. A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. E-book. p. 117-132. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005a.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Tradução de Maria Stella Gonçalves. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022: Trabalho e rendimento*. Downloads. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=44665&t=downloads>. Acesso em: 26 mar. 2026.

JAPIASSU, Hilton. **A questão da interdisciplinaridade**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO CURRICULAR, jul. 1994, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, 1994. Disponível em: <http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/nead/Biblioteca/Forma%C3%A7%C3%A3o%20Continuada/Artigos%20Diversos/interdisciplinaridade-japiassu.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. Disponível em: <https://www.labhab.fau.usp.br/publicacoes/a-producao-capitalista-da-casa-e-a-cidadeno-brasil-industrial/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. Disponível em: <https://www.labhab.fau.usp.br/publicacoes/conhecer-para-resolver-a-cidade-ilegal/>. Acesso em: 03 abr. 2026.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed., 5. tir. São Paulo: Saraiva, 2015a.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015b.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed., 5. reimp. Petrópolis, RJ: Vozes, 2020.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

OLIVEIRA, Cristiane Gabana de. **Análise da implantação do Imposto Predial Territorial Urbano progressivo em Palmas**. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Palmas, 2023.

POMBO, Olga. **Interdisciplinaridade e integração dos saberes**. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=interdisciplinaridade+e+integra%C3%A7%C3%A3o+dos+saberes. Acesso em: 11 jul. 2024.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. Das ações de resistência urbana à consciência da expropriação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. E-book. p. 149-166. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANFELICI, Daniel. As escalas de acumulação na produção das cidades. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2022. E-book. p. 121-144. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788572449144/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SANTOS, César Simoni. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2022. E-book. p. 13-42. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788572449144/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SILVA, Gabriel Rodrigues da; CARVALHO, Rubens Moreira Rodrigues de; SANFELICI, Daniel de Mello. A justiça espacial e o IPTU: uma análise espacial do instrumento no município de Niterói/RJ. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023, Belém, PA. **Anais [...]**. Belém: ANPUR, 2023a. p. 1-20. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-05.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2026.

SILVA, Gabriel Rodrigues da; CARVALHO, Rubens Moreira Rodrigues de; SANFELICI, Daniel. Política urbana e tributação imobiliária: o IPTU como instrumento de análise no município de Niterói-RJ. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 15., 2023, Palmas, TO. **Anais [...]**. Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2023b. p. 1-13. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2023/TRABALHO_COMPLETO_EV187_MD6_ID1521_TB1300_25112023184224.pdf. Acesso em: 22 jun. 2026.

SINGER, Paul. **Urbanização e desenvolvimento**. São Paulo: Autêntica Editora, 2017. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788551300343/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

SOUZA, Rafael Carvalho de. **Os vazios urbanos e o direito à habitação de interesse social nas áreas centrais: a cidade de Niterói nas décadas de 1990 a 2020**. 2022. 199 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Arquitetura e Urbanismo, Niterói, 2022.

TOURINHO, Andréa de Oliveira. Centro e centralidade: uma questão recente. In: OLIVEIRA, Ana Fani Alessandri Carlos; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (org.). **Geografias das metrópoles**. São Paulo: Editora Contexto, 2006. E-book. p. 277-290. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788572443210/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

UNILIVRE. **Produto 16 – Relatório de consolidação do Plano Diretor: revisão do Plano Diretor de Campo Mourão**. Curitiba, 2024. Disponível em: <https://campomourao.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1726600660090&file=DF39398856E6B01DC2C36694019EBD0F4B2A58B8&sis tema=WPO&classe=UploadMidia>. Acesso em: 20 maio 2025.

VELÁZQUEZ, Blanca Rebeca Ramírez; NARCISO, Carla Alexandra Filipe. Do direito ao espaço público à justiça na cidade. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. E-book. p. 133-148. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788552000037/>. Acesso em: 11 fev. 2025.