

CIDADE DE MARINGÁ: REFLEXOS DO PLANEJAMENTO REGULATÓRIO

Gislaine Elizete Beloto *

BELOTO, G. E. Cidade de Maringá: Reflexos do planejamento regulatório. *Akrópolis*, Umuarama, v. 14, n.º. 1: jan./mar., 2006.

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo apresentar a produção do espaço urbano de Maringá, localizada no Norte do Paraná, cujo projeto de implantação faz parte de um empreendimento imobiliário único na história urbana do Brasil, analisando essa produção sob a ótica da legislação urbanística. A pesquisa desenvolve-se pela caracterização dos modelos urbanísticos implementados na cidade ao longo do processo histórico, reconstituindo a expansão e a morfologia urbana como frutos dos atributos legais. A partir da configuração da produção desse espaço foi possível perceber uma relativa uniformidade espacial, produto da homogeneidade dos elementos morfológicos e do planejamento regulatório empreendido na cidade. Como resultado de um planejamento exclusivamente intra-urbano, a periferia externa agrega as disparidades sócio-espaciais excluídas da cidade de Maringá. **PALAVRAS CHAVE:** Legislação urbanística. Zoneamento urbano. Política urbana.

MARINGÁ CITY: REGULATIVE PLANNING INFLUENCES

ABSTRACT: This paper aims to present the production of the urban area in Maringá, North of Paraná - whose implementation project is part of a unique real state enterprise in the Brazilian urban history - analyzed according to the urban legislation. The research was carried out by characterizing previous urban models implemented in the city throughout its historic process, reconstituting the expansion and the urban morphology as a result of the legal attributes. From the configuration of the production of this area, it was possible to verify a relative spatial uniformity resulting from the homogeneity of morphologic elements and regulative planning carried out in the city. As a result of an exclusively intra-urban planning, the extra-urban area aggregates the social-spatial disparities not present in Maringá. **Key words:** Urban legislation, Urban zoning. Urban politics.

Introdução

Dissertar sobre o planejamento regulatório é escrever sobre a base legal do planejamento urbano ao longo da história, onde o Estado fez uso de seus poderes para controlar e ordenar aspectos referentes à questões físico-territoriais como uso do solo e expansão urbana.

Baseadas em planos tecnicamente elaborados, o que de fato importava à esfera política local eram as leis que acompanhavam os documentos dos planos diretores. As legislações de ordenamento do território urbano assumiram tão grande papel que elas, por si só, passaram a designar o conceito totalitário do planejamento. Facilmente explicável, pois os interesses privados de renda extra sobre o solo urbano são calculados sobre índices e parâmetros oficializados pelas leis de zoneamento, parcelamento e obras, não interessando outros conteúdos, diagnósticos e propostas contidos em dezenas de páginas que formatavam o plano diretor.

Também, dissertar sobre planejamento regulatório nos remete a um modelo de planejamento ideal, que não reconhece conflitos sociais e econômicos derivado do objeto espaço urbano, e espaço urbano aqui entendido na sua amplitude. Decorrente de um pensamento mecanicista, acreditava-se que organizar as partes da cidade por meio de índices solucionaria o problema do todo.

Não obstante, o todo não era considerado: áreas de ocupações urbanas irregulares não eram inclusas nesse planejamento regulatório, pois, em sua maioria, nem constavam nos cadastros municipais; a região na qual a cidade está inserida não era objeto de análise, por isso

não era considerada quando da elaboração dos parâmetros urbanísticos; além de serem ignorados os impactos no mercado imobiliário gerados na aglomeração urbana pelos índices urbanísticos das leis de zoneamento e parcelamento do solo.

Regular a cidade por meio de zonas urbanísticas estanques somente salientou mais as desigualdades que imperam no espaço urbano, sem contar a flexibilidade desse modelo frente às alterações feitas conforme a conveniência. O novo modelo de planejamento, ou mais específico de plano proposto pelo Estatuto da Cidade tende a minimizar as alterações nos índices do zoneamento urbano, uma vez que a própria lei do plano diretor deve ser aprovada e conter parâmetros mínimo e máximo de ocupação do solo que irão balizar os índices da lei de zoneamento e parcelamento do solo.

Mas a questão do planejamento integrado entre os municípios que compõem uma aglomeração urbana continua em aberto. A obrigatoriedade de se elaborar planos diretores e leis urbanísticas para todo e qualquer tamanho de município que compunha uma aglomeração urbana não reflete o pensamento em conjunto, ou seja, o plano como base de um planejamento deve ser fruto de um estudo do aglomerado como um todo, com diretrizes estratégicas de desenvolvimento pensadas em conjunto e com uma articulação sobre a organização do espaço.

Dentro desse contexto foi elaborado este trabalho enfocando os aspectos legais da produção da cidade de Maringá, conhecendo de antemão, a natureza reguladora das cidades do seu entorno imediato como Paiçandu e Sarandi,

* Docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo Unipar – Universidade Paranaense – Mestre em Geografia – UEM. - beloto@unipar.br

cujo único plano diretor e conjunto de leis urbanísticas aprovados datam de 1992, e que trazem em seu bojo o reconhecimento dessas cidades como periferia de Maringá, induzindo por meio dos atributos urbanísticos, uma ocupação predominantemente de baixa renda.

Não se deve esquecer que a cidade de Maringá é fruto de um empreendimento urbano e regional de colonização impar no Brasil. Sua condição de cidade planejada desde sua origem lhe atribui um status extra que, automaticamente, se reverteu no preço do solo urbano. O valor agregado que o fato de ter sido planejada rendeu à empresa colonizadora e posteriormente a cada proprietário urbano foi o suficiente para que a elite maringaense sempre se preocupasse em manter a cidade sob a égide de uma legislação urbanística ordenadora do território e que garantisse qualidade urbana para os que aqui pudessem habitar.

Planejamento regulatório

A questão entre tipos de plano e planejamento, suas ideologias e os seus produtos refere-se a uma ligação importante entre a teoria e a realidade empírica. Os planos urbanísticos no Brasil, via de regra, ainda trazem como principal produto a legislação urbanística como reguladora da produção e reprodução do espaço, numa concepção de planos ensejados pelo urbanismo modernista¹, cuja legislação é o meio para viabilizar o novo modelo de cidade. São os planos tipicamente de ordenamento espacial, onde se busca a “cidade ideal”, projetando uma imagem desejada para o futuro. Nesse momento o plano se confunde com o próprio planejamento e este último se restringe a organização espacial, preocupada essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo.

Souza (2002) afirma ser esses planos urbanísticos, marcadamente regulatórios, o suporte do planejamento físico-territorial até então conhecidamente aplicado. Mesmo considerando outras modalidades como *system planning*, na prática, o planejamento físico-territorial manteve sua essência regulatória com propostas predominantemente localadas no âmbito da organização espacial. Por esse motivo, o autor classifica esse planejamento dentro de uma categoria mais abrangente chamada de planejamento regulatório ou *regulative planning*, onde o Estado é o esteio dessa categoria por fazer pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento do uso e expansão da terra urbana.

De fato, o apogeu do planejamento regulatório ocorreu com a modalidade físico-territorial entre o pós-guerra até a década de 1970. Contudo, suas bases intelectuais e projectuais já vinham sendo preparadas desde o começo do século XX, principalmente dentro do ideário modernista². Porém as formulações teóricas e ideológicas do Movimento Moderno - do desmantelamento dos elementos morfológicos tradicionais que compõem a estrutura urbana até uma organização rígida das cidades por meio de zonas de uso exclusivo, passando pela própria questão da estandarização

da arquitetura - se banalizaram quando colocadas em prática. Para Lamas (2000, p.297), o motivo pela qual se vulgarizou a morfologia moderna está no que o autor chamou de “planejamento operacional”, advindo da rotina burocrática dos organismos de decisão.

Não obstante, o que de fato sobreviveu e sobrevive ainda com certa ênfase aos preceitos modernos é o zoneamento de uso do solo pautado na separação funcional, amplamente divulgado a partir da Carta de Atenas (LE CORBUSIER, 1993) e coração dos planos diretores convencionais - *master plans*. Presume-se que no Brasil a maioria das cidades atualmente, elabora seus planos diretores com base no zoneamento de uso e na ocupação do solo de acordo com a densidade prevista e fundamentada nos códigos sanitários do início do século XX.

Mesmo entrando em descrédito após o período em que foram elaborados os superplanos, os planos diretores e o próprio planejamento urbano ainda se mantêm vivos no Brasil. A sua dissociação das leis urbanísticas, apesar do discurso convencional dizer o contrário, é fruto dos interesses que classes sociais específicas têm especialmente na lei de zoneamento, por se tratar de um instrumento necessário à manipulação da reprodução do capital imobiliário através da valorização da terra urbana.

O modelo quantitativo, composto pelos índices e parâmetros urbanísticos contidos nas leis, ainda é o grande condicionador da estrutura urbana das cidades brasileiras. Percebe-se ao longo do processo histórico que a questão morfológica urbana passa da rigidez dos projetos de embelezamento do final do século XIX à flexibilidade de manipulação do modelo quantitativo presente nas leis urbanísticas do século XX.

O planejamento regulatório se viu às voltas com as críticas humanistas iniciadas nos anos de 1960 com Geddes, Mumford e Jacobs, juntamente com os primeiros sinais de esgotamento das estratégias keynesianas na década de 1970, em que o Estado era a sustentação do desenvolvimento da nação. A aclamação do Estado mínimo e de uma maior confiança no mercado, ou seja, a síntese da ideologia neoliberal, não significou a abolição do planejamento - não só o planejamento urbano, mas o planejamento político e econômico também - somente representou o enfraquecimento tanto efetivo quanto ideológico do Estado, até então estreitamente relacionado a princípios intervencionistas. (SOUZA, 2002).

O enfraquecimento do planejamento regulatório, e com ele o do modelo de controle quantitativo, fez germinar novas alternativas de planejamento e novas metodologias de planos urbanos. Isto não significou o desaparecimento do modelo quantitativo, somente sua abertura a novas correntes e novos propósitos de planejamento. É bem verdade que o próprio zoneamento veio se tornando mais maleável ao longo dos anos, haja vista, por exemplo, o simples fato de serem estabelecidos usos permissíveis ou toleráveis no lugar da estanqueidade do zoneamento proibitivo. No entanto estas

¹ Choay (2002) classifica esta parcela do urbanismo modernista de *Urbanismo progressista*.

² Para Souza (2002, 125-126), o urbanismo modernista foi o “[...] resultado de uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e, por tabela, às necessidades do capitalismo. Mais do que isso: ele buscava minimizar plenamente a racionalidade da produção industrial, transpondo para a produção do espaço urbano categorias próprias ao universo da produção industrial”.

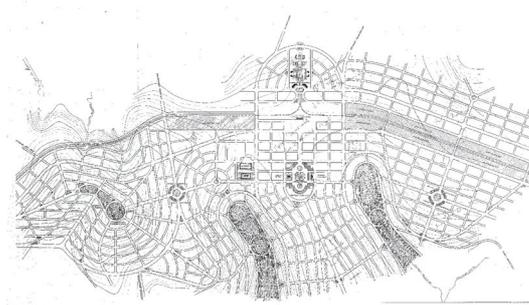
novas alternativas extravasam a questão espacial, ou melhor, o aspecto de ordenamento do território urbano não se apresenta como ente isolado na configuração desses novos modelos de planejamento, calcados basicamente em duas correntes: uma na desregulamentação e diminuição da presença do Estado, sugerida pelas parcerias entre o público e o privado, e outra estruturada no ideário da reforma urbana, desenvolvida no Brasil, com base na gestão participativa.

Planos, leis e a configuração de maringá

O projeto urbanístico

A cidade de Maringá, em sua origem, é fruto de um grande empreendimento imobiliário de colonização do Norte e Noroeste do estado do Paraná. A partir da década de 1930, essa região paranaense torna-se a base do plano de implantação e de desenvolvimento estratégico projetado, primeiramente, pela Companhia de Terras Norte do Paraná e, posteriormente, pela sua sucessora Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. O modelo de ocupação regional constitui-se em pequenas propriedades rurais, interligadas por estradas secundárias, por onde a produção – nesse caso produção cafeeira – escoaria até um dos núcleos urbanos de apoio implantado pelas companhias. Desses núcleos de apoio, a produção seguiria através do eixo rodoviário até uma das cidades-pólo, também projetada e implantada pelas empresas citadas, onde embarcavam e prosseguiram de trem até São Paulo.

Pré-determinada desde seu projeto a ser um dos pólos regionais, Maringá, se destaca enquanto tal, não somente no fator econômico, mas, antes de tudo, o próprio desenho urbano dessa cidade, se sobressaia dentro da rede de cidades. Elaborada pelo urbanista Jorge de Macedo Vieira, o projeto transparece a influência das cidades-jardim inglesas de Letchworth e Hampstead, através dos elementos descritos por Unwin em seu livro *Town planning in practice* (REGO, 2001), ao mesmo tempo em que é fracionado por zonas de usos específicos.



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá

Figura 1 - Projeto urbanístico de Maringá do autor arquiteto Jorge de Macedo Vieira

Enquanto o projeto se divide em forma e função, outro elemento se instaura junto à implantação da cidade,

derivado da característica capitalista do empreendimento e visando maior renda sobre o solo: a especulação imobiliária. Entende-se que as funções urbanas ordenadas no projeto diferenciavam os espaços intra-urbanos conforme a homogeneidade social que se pretendia alcançar, refletindo, dessa forma, a busca imobiliária por locais diferenciados para a valorização de uma área frente a outras.

Pelo fato de o projeto urbanístico trazer consigo a possibilidade de renda extra sobre o solo, por gerar um valor adicional sobre este, além de ser, por si só, um atrativo à especulação, entra em questão a qualidade da morfologia urbana versus valorização imobiliária. Numa leitura positivista isso parece óbvio e natural, no entanto não revela a resultante desse fato. Contraditoriamente, o capital se aproveita da valorização de determinadas porções do território, para criar espaços com baixas qualidades urbanas, gerando não só um ganho sobre a comercialização destes espaços, como também a sobrevalorização da área situada anteriormente a esta.

Instigado pelo sucesso dos empreendimentos urbanos da região, principalmente de Maringá e pelos altos preços imobiliários praticados nessa cidade, vários lotes rurais no entorno da cidade foram loteados e levados à categoria de áreas urbanas. Alguns destes loteamentos foram postos à venda simultaneamente à implantação do projeto da cidade. No total foram nove loteamentos abertos no entorno da gleba da inicial entre 1947 e 1951 - ano da criação do Município de Maringá - destinados às pessoas de menor poder aquisitivo, tendo em vista o elevado custo do solo urbano na área do projeto da cidade, segundo afirmações de Mendes (1992).

O que se percebe é que a cidade que nascia não era para todos. Não por culpa do projeto em si, mas da especulação imobiliária que se instalou sobre ele³. O simples fato de se permitir a abertura de novos loteamentos na parte rural e outros contíguos ao núcleo urbano de Maringá valorizava e elevava os preços dos lotes intra-urbanos comercializados pela Companhia, numa simbiose comercial entre esta e os proprietários dos loteamentos “paralelos” ou “extraperímetro urbano”.

Com isso, entende-se que a implantação do projeto urbano elaborado por Vieira, acima de tudo, favorecia aos interesses da Cia. Seja através da forma seja através da função, o projeto enalteceria, ao mesmo tempo em que individualizaria, o espaço urbano maringaense, atribuindo-lhe valores diferenciados tanto num contexto regional quanto, principalmente, num contexto intra-urbano, produzindo espaços segregados, socialmente homogêneos, e fomentando, do ponto de vista imobiliário e não urbanístico, o parcelamento do solo para além do perímetro da gleba destinada à cidade.

³ Em 1976, ou seja, trinta anos após o início da implantação da cidade, cerca de 20% do total dos lotes disponíveis no projeto inicial (13.296 lotes) ainda se encontravam vazios, segundo Luz (1982). Relativamente ao incremento demográfico urbano que vinha ocorrendo desde a década de 1960 - quando já era previsto um esgotamento do processo de apropriação do território regional, o qual não ocorreu devido às mudanças na base produtiva agrícola que se iniciou nessa década com a política de incentivos à erradicação do café por parte do governo federal e culminou, na década de 1970, com incentivo ao plantio de soja e trigo com créditos subsidiados aliado às fortes geadas ocorridas no Norte do estado na primeira metade dessa década - era de se esperar para o final da década de 1970 uma completa ocupação da área previamente urbanizada. Neste sentido, a percentagem de 20% dos lotes vazios apresentada é significativa, pois havia uma demanda para ocupação desses lotes. Isso expressa a especulação imobiliária e a valorização dos imóveis localizados na área do projeto da Cia frente aos loteamentos periféricos que surgiam em atendimento à população de migrantes da área rural.

Legislação e produção do espaço urbano

Não diferentemente de outros municípios brasileiros, o que rege a produção do espaço urbano em Maringá são as leis urbanísticas, que vêm a normatizar o existente e regular a morfologia da cidade, deixando impressas as marcas da sociedade que compõem o espaço urbano. O controle sobre a produção da cidade representa o controle sobre a reprodução do capital, e o Estado torna-se peça-chave nesse processo. Não é por menos que uma das primeiras leis a ser discutida pelo Legislativo, logo após ser instaurado em 1952, foi o Código de Posturas. Mesmo não aprovado caracteriza, desde o princípio, a participação do poder público no processo de produção da cidade, ato este que se perdurará até os dias atuais.

Em 1959 de fato é aprovado o Código de Posturas e Obras. Muito mais do que a importância de ser a primeira lei urbanística aprovada, e de ainda estar parcialmente em vigor no que se refere às posturas, essa lei tem em seu bojo traços de um urbanismo funcionalista. Não apresenta a mesma rigidez na separação das funções urbanas sugerida no projeto urbanístico de Jorge de Macedo Vieira, conforme explicitado anteriormente, mas contém certo nível de detalhamento quanto às normas edilícias, ainda fundamentada num urbanismo sanitarista⁴, com regras de higiene e uso dos espaços públicos, tipicamente, características dos códigos elaborados nas primeiras décadas do século XX.

Também, apropriando-se dos termos utilizados por Maricato (1996), a lei de 1959 estabelece não somente o espaço urbano e rural, como também o espaço urbano legalmente constituído e o espaço paralelo à “cidade legal”, uma vez que todos os parâmetros estabelecidos pela lei somente se aplicam ao projeto implantado pela Companhia, excluindo os demais loteamentos que estavam à margem. Se atribuímos tal fato à questão ideológica como sugeri Villaça (2001), fica subentendido que, para facilitar a atuação do Estado, a cidade é a porção do território onde está a classe dominante, e estabelecer uma lei urbanística sobre essa área significa regular a cidade num todo.

Para os novos loteamentos, o Código de Posturas, estabelece parâmetros de dimensão de lotes mínimos, largura das vias e um percentual de doação de áreas à municipalidade. Não se pode negar que estes condicionantes de parcelamento do solo exprimem um grande avanço e um certo interesse por parte da administração pública em prosseguir com a qualidade morfológica legada pela Cia. Mesmo que alguns atributos tenham sido minorados em relação à morfologia do projeto inicial da cidade, como, por exemplo, a dimensão dos lotes, mesmo assim é plausível tal iniciativa, tendo em vista não existir nenhuma norma ou lei numa instância superior que delimitasse parâmetros mínimos de parcelamento ou simplesmente delegasse este assunto à alçada do município, fato este que só viria a ocorrer em 1979, com a Lei Lehman (Lei Federal 6766/79).

Foram as leis promulgadas em 1968 que trouxeram,

efetivamente, uma concepção tecnicista ao planejamento urbano da cidade e concatená-lo aos propósitos urbanísticos em desenvolvimento. A lei de 1959 e as alterações que se seguiram poderiam ser classificadas como parte do planejamento regulatório, onde o Estado utilizou seus plenos poderes de controle para disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano. Da mesma forma se classificaria a legislação de 1968, no entanto, com um importante diferencial em relação a primeira: procede ao plano diretor, o primeiro documento que traça as diretrizes para o crescimento urbano de Maringá.

No bojo da legislação, a lei de zoneamento ratificou o valor do solo urbano, muito mais do que o seguiu, a tendência de delimitar as zonas urbanísticas de acordo com o projeto inicial da cidade. É o Estado intervindo na manipulação dos preços, conforme Low-Beer (1983), promovendo uma valorização diferenciada sobre o espaço.

No período que se segue na vigência desse plano diretor e de suas leis, o Norte do Paraná passava por profundas transformações de ordem econômica, que foram absorvidas pelos núcleos urbanos. A cafeicultura, base da estruturação econômica e espacial dessa região, começou a ser substituída em virtude da queda na demanda do mercado internacional pelo café, de uma política nacional de incentivo à erradicação do produto com estímulo à produção da soja e das intempéries ocorridas no estado em meados da década de 1970. Com isso, o campo passou a liberar a mão-de-obra utilizada nos sítios de café, transferindo-a para os principais núcleos urbanos da região. Parcelas desses migrantes se fixavam nas cidades do entorno desses pólos, porquanto seus recursos financeiros não eram suficientes para adquirir um lote urbano em área privilegiada, e por vezes nem mesmo dentro da cidade-pólo à qual se dirigiam em busca de trabalho.

Numa análise de causa e efeito, a expansão urbana da cidade de Maringá, proveniente, acima de tudo, das transformações ocorridas na agricultura da região durante o período de 1970, teve como efeito, também, a produção de uma periferia intra e extraperímetro urbano. A intensidade com que se instalou parte da população migrante em áreas periféricas maringaenses é muito diferente do que ocorreu em cidades menores, como Sarandi⁵. Fazendo uma analogia com a variação total da população urbana ocorrida durante a década de 1970 e considerando que estes números reflitam também a produção periférica das cidades de Maringá e Sarandi, temos uma variação positiva extraordinária para ambos os núcleos urbanos de 171,9% e 716,0%, respectivamente, segundo dados do IBGE.

Nesse contexto, em dez anos, a área urbanizada de Maringá computou um aumento de cerca de 65,0%. Para que se tornasse viável tamanha expansão da malha urbana, em 1974 foi aprovada, pelo Legislativo, a ampliação do perímetro urbano em aproximadamente duas vezes e meio o seu tamanho. Foi a condição ideal para o surgimento dos primeiros vazios urbanos através da fragmentação do espaço, embora a lei de parcelamento do solo de 1968,

⁴ O urbanismo sanitarista é uma das cinco correntes do planejamento urbano elencadas por Villaça (1999), de cunho estritamente prático, sem muitas proposituras teóricas, e incidiu no urbanismo brasileiro a partir das primeiras décadas do século XX, mas cujos preceitos higienistas estão presentes até hoje nos códigos de edificações.

⁵ Sarandi era um distrito de Marialva, fundado pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná e distante 15km do centro de Maringá. Com seu extraordinário crescimento urbano, ocorrido principalmente na década de 1970 e 1980, emancipou-se, tendo hoje, sua malha urbana conurbada a Maringá.

que ainda estava em vigor, determinasse como condição para a aprovação de novos loteamentos sua seqüência à malha urbana. É relevante lembrar que, automaticamente à aprovação do novo perímetro, houve a valorização imobiliária dos lotes nele incluídos, até então rurais.

Proveniente do incremento demográfico ocorrido na década de 1970 e tendo sempre como base os preceitos do planejamento regulador e ordenador do espaço urbano, o poder público, adotou a partir de 1979 um projeto viário para toda a área do perímetro urbano ainda não parcelada, determinando o posicionamento e a largura das vias que viriam a ser implantadas quando da abertura de novos loteamentos. A este chamou-se de Plano de Diretrizes Básicas, e foi o responsável pela excelente permeabilidade que se apresenta a malha urbana atualmente.

Posterior a esse projeto, mais especificamente em 1983, o conjunto de leis urbanísticas foi substituído por nova legislação, a partir de então concatenada com a Lei Federal 6766/79, mas que visa principalmente índices construtivos coerentes aos interesses do mercado imobiliário, não sendo fruto de uma revisão do plano diretor e deixando de lado documentos analíticos e diretrizes de crescimento que o comporiam. “Leis sem plano” é a marca do planejamento urbano no Brasil na década de 1980, segundo Villaça (1999, p.232), cujas “[...] políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística [...]”.

O atendimento aos apelos do capital por parte do poder público, principalmente do capital incorporador e do mercado imobiliário, ficou evidente na lei de zoneamento. Seguindo o processo de verticalização que ocorria nas grandes cidades brasileiras no último quinquênio da década de 1970, fruto do grande êxodo rural que o país enfrentava desde a década de 1960, mas principalmente como resultado da vultosa soma liberada à construção civil, com a abertura à população de crédito de longo prazo para a aquisição de moradia, Maringá conheceu este crescimento vertical anos mais tarde, quando a economia brasileira voltou a ser dinamizada pelo Plano Cruzado. No intervalo de 1984 a 1987 o mercado imobiliário de Maringá passou pelo maior crescimento, nunca mais reproduzido pelo setor da construção civil na cidade. Comparativamente à década anterior, houve um aumento de mais de 100,0% na área licenciada para construção, dos quais 49,0% foram aprovados no período citado, que somente se tornou possível com altos índices de aproveitamento do solo e de taxa de ocupação aprovados na lei de zoneamento.

Com o movimento pela reforma urbana e a inserção de dois artigos na Constituição Federal de 1988, sobre a política urbana no Brasil, a década de 1990 inicia um novo capítulo na história do planejamento. Antes mesmo que fossem regulamentados esses capítulos constitucionais, seus instrumentos já estavam considerados na Lei Orgânica de Maringá e na Lei do Plano Diretor de 1991, demonstrando a primazia do planejamento urbano nessa cidade.

Vale ressaltar que o Plano de 1991, não somente incorporou novos instrumentos ao planejamento local, como também uma nova escala de planejamento abarcando a aglomeração urbana de Maringá - Maringá, Sarandi,

Paiçandu e Marialva. Como resultado de uma intenção de planejamento em conjunto pouco se pode vislumbrar além do nome: Plano Diretor Integrado. Contudo, as diretrizes e os próprios planos foram elaborados isoladamente, da mesma forma que os atributos urbanísticos aprovados nas leis mantiveram as características e tendências de urbanização de cada núcleo, reafirmando, espacialmente, o caráter de periferia em relação à cidade de Maringá.

Se por um lado o Plano Integrado não conseguiu sair do nome, por outro os avanços obtidos em nível federal no campo da política urbana, mais especificamente a busca pelo direito à cidade, influenciaram a lei de uso e ocupação do solo urbano de Maringá contida nesse plano. Salvo as emendas introduzidas no ato da aprovação da legislação, observa-se a tentativa de distribuição equitativa das zonas urbanísticas - principalmente das zonas residenciais (ZR) - e homogeneização dos usos e ocupações de toda a área urbana. Diferentemente das anteriores, esta lei de zoneamento estabelece zonas menos específicas e mais flexíveis. Transparece, assim, um raciocínio com vista à redução dos preços dos imóveis através da diminuição da especulação sobre o potencial construtivo e de uso do espaço urbano, tendo como propostas o esfacelamento da segregação por meio dos parâmetros urbanísticos.

Como regra em todo o país, antes mesmo que se possam avaliar os resultados da aplicação de novos paradigmas urbanísticos, ocorre uma avalanche de alterações ao modelo proposto, encaminhadas pelo legislativo municipal em atendimento a sua característica clientelista e assistencialista. Exemplo típico do que escreve Villaça (1999; 2001), onde a técnica do planejamento urbano somente serve a um plano ideológico, caso contrário, faz-se desnecessária sua aplicação, passando as ser a desarticulação do planejamento uma estratégia para a reprodução do capital.

Seguindo essa que já se transcreve como uma norma nas práticas públicas, novos parâmetros foram determinados às leis de zoneamento e parcelamento do solo instituído três anos antes com a mudança na administração municipal em 1994. Dentro de um processo semelhante ao ocorrido em 1983, com a adequação dos índices de uso e ocupação estabelecidos na lei de zoneamento aos interesses do capital imobiliário, extrapolando índices de aproveitamento em áreas cujo enfoque era a verticalização, a nova lei de zoneamento de 1994 altera as zonas urbanísticas anteriormente instituídas em favor da expansão horizontal.

Se o capital e a renda do solo são imprescindíveis na produção do espaço urbano, o Estado, através do poder legislativo, não fica aquém, até porque é por seu intermédio que se viabiliza a especulação imobiliária. Do total de 293 leis complementares aprovadas entre 1994 e 1999, período de vigência das leis urbanísticas de 1994, 136 leis, ou seja, praticamente a metade estabelecia algum tipo de alteração nos parâmetros urbanísticos. Do universo de leis aprovadas nesse período, 30% se referiam à transformação de vias de uso residencial em eixos comerciais. Isso representa a modificação completa de bairros cujas características eram exclusivamente residenciais em zonas comerciais.



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá
Figura 2 - Imagem da cidade de Maringá

A tendência à expansão horizontal já se fazia notar nos primeiros anos da década de 1990, restando ao setor da construção civil a abertura de novos empreendimentos horizontais, como condomínios fechados e loteamentos, em substituição à verticalização que marcou a década anterior. Neste sentido, o perímetro urbano volta a se expandir, as taxas de ocupação aumentam, mas o coeficiente de aproveitamento, responsável pela possibilidade de verticalização, se mantém. Abre-se também nesse período a possibilidade de se parcelar áreas de fundo de vale, com a justificativa inócua de que essas são áreas que somente oneram o poder público.

Não diferentemente do que ocorreu em períodos anteriores, porém em maior volume, as leis aprovadas em 1994 foram sendo moldadas, com o passar dos anos, de acordo com os interesses políticos, mas mantendo o mesmo discurso em prol da coletividade que se vinha praticando. Significa o desmonte do tradicional pacto entre a ordem urbana e a lei que a promove. É o descaso pelo próprio planejamento urbano enquanto técnica que busca a racionalidade das funções urbanas em prol da socialização dos espaços. Por outro lado é o esfacelamento da segregação quanto fruto das leis urbanísticas, porém, proveniente de ações pontuais em atendimento a interesses particulares, sem que haja estudos adequados e a efetiva inserção participativa do cidadão nas decisões sobre a cidade.

Vale destacar nesse contexto a real importância que as leis de caráter urbanístico têm para a cidade de Maringá. O estigma de ser uma cidade planejada desde sua origem fez com que as leis atingissem tamanho status, que seus descumprimentos vão além da simples condição de irregularidades construtivas, e passam pelo fato de se elaborarem outras leis que alteram ou criam determinados parâmetros que satisfaçam as irregularidades pretendidas.

Por fim, as mudanças, ou as chamadas atualizações da legislação urbanística, se completam em 1999, quando a equipe técnica municipal, na tentativa de reduzir as inúmeras alterações pontuais pela qual vinha passando a lei de zoneamento, propõe, tecnicamente, uma disseminação de usos comerciais e industriais compatíveis com o uso residencial em praticamente todo o perímetro urbano. A possibilidade de se eliminar barreiras urbanísticas segregadoras fez com que segmentos da sociedade, principalmente o imobiliário, se levantassem em contrário a lei, o que provocou sua alteração dois meses após a aprovação.

A força técnica da proposta não foi legitimada pela população, e a fragilidade participativa, facilitou o rearranjo da organização territorial nos mesmos moldes segregadores que se pratica em Maringá desde sua implantação. O modelo urbanístico regulador ao mesmo tempo segregador derivado do zoneamento urbano, contribui para a apropriação de uma renda extra sobre a propriedade privada do solo urbano intra e interurbana, se considerarmos a aglomeração de Maringá. A localização como inserção numa determinada zona urbanística garante a rentabilidade ao solo, sendo o grande motivo que assegurou a permanência desse modelo.

Considerações finais

De maneira geral, o controle quantitativo da produção do espaço urbano, com sua matriz regulatória sobre propostas exclusivamente físico-territoriais, foi a base do planejamento urbano de Maringá em sua história. Sobre essa base verificou-se quanto este modelo é flexível às alterações efetuadas pelo poder público e frágil perante os propósitos da classe dominante. Acima de tudo, foi um modelo que se adequou perfeitamente aos interesses do capital e do mercado imobiliário.

As diversas legislações urbanas trouxeram à luz um processo histórico de produção da cidade por meio de parâmetros urbanísticos ora tecnicamente bem-intencionados ora politicamente beneficiadores de parcelas da sociedade. O que se constatou foi um procedimento de reafirmação da prática do mercado através das metodologias e métodos de planejamento que, pela sua composição, torna-se reféns daquele.

Sobre esse aspecto, deve ser apontada com ressalva a legislação urbanística de 1991, onde se identificaram propostas que vinham na contramão do modelo urbano praticado, substituindo o rigor da divisão do espaço urbano propostos até então por conceitos de planejamento mais indutores do que reguladores da forma urbana. A situação de reafirmar as proposituras do mercado foi mais freqüente do que as inovações urbanísticas em todo histórico legislativo da cidade. Mesmo quando ocorreram, as inovações não eliminaram os parâmetros urbanísticos como indexadores do preço dos imóveis urbanos, somente os generalizaram no processo de planejamento.

Obviamente que as justificativas contidas nas mensagens de lei enviada do Executivo ao Legislativo, ao longo dos quase 50 anos de história municipal, foram constantes: modernização da cidade, busca pelo desenvolvimento, adequação a uma realidade sócio-econômica e fazer valer o direito coletivo urbano sobre o privado. Na prática, concorda-se que a visão tecnocrática dos planos elaborados para Maringá, cujas leis implementadas tinham a função de estabelecer padrões satisfatórios de uso e ocupação do espaço urbano, ignorando qualquer dimensão que reconheça conflitos sociais, como a desigualdade de condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados urbanos, garantiu a qualidade nas dimensões dos elementos morfológicos intra-urbanos.

Os atributos urbanísticos presentes a todo o momento da história dessa cidade, produziram uma relativa uniformidade espacial, produto da homogeneidade dos elementos morfológicos pré-determinados pelas diversas leis, que, apesar das constantes alterações, ainda mantiveram o rigor de “uma cidade planejada”. Não por acaso que isso tenha acontecido, pois as diferenciações qualitativas do espaço resultam em valor agregado ao preço da

propriedade urbana (Figura 3).

Dentro dessas considerações, o espaço urbano de Maringá não foi e não é articulado pelo segmento imobiliário e pelos grandes proprietários de terra como um território isolado, da mesma forma que o fizeram os planos diretores e as leis urbanísticas. Como resultado de um planejamento exclusivamente intra-urbano, a periferia externa agrega as disparidades sócio-espaciais excluídas da cidade de Maringá.

Nada muito diferente do que acontece nas periferias brasileiras, essa, formada principalmente pelas cidades de Sarandi e Paiçandu (Figura 4 e 5), apresenta desde a década de 1970 extraordinários níveis de crescimento populacional (segundo IGBE, na última década Sarandi teve um incremento populacional na ordem de 50%, enquanto Maringá esse incremento representou uma variação de 23% da sua população) que não acompanham a oferta de infra-estrutura, transporte e lazer assim como a qualidade urbanística desenhada por Maringá.



Fonte: NEMO – Núcleo de Estudos de Mobilidade e Mobilização Prefeitura do Município de Maringá

Figura 3 - Cidade de Maringá



Figura 4 - Imagens da periferia de Maringá. Cidade de Sarandi



Figura 5 - Imagens da periferia de Maringá. Cidade de Paiçandu

Talvez o fator que a destaque em relação à periferia das demais aglomerações urbanas é o fato dessas se constituírem por processo legal de produção do espaço, e não por acumulação de ocupações e loteamentos irregulares. A produção dessa periferia não passa pelo cerne da ilegalidade, mas é chancelado pelo Estado por meio de atributos e índices urbanísticos que (re)afirmam sua condição periférica em relação à Maringá. A existência da periferia é condição para valorização dos imóveis centrais, que por sua vez é a face da própria cidade dentro do imaginário da população. A “cidade” passa a ser o local onde se trabalha diariamente, mas não onde se habita, pois pagar pelo status de morar em Maringá, aquele território com vias largas, arborização, transporte coletivo, parques, praças e esgoto, ainda não está ao alcance de todos. Enquanto morar em Maringá continua sendo um sonho, o mercado imobiliário continua produzindo legalmente a periferia urbana.

Em conjunto, Estado, mercado e proprietários fundiários encontraram na legislação um mecanismo de articulação dos interesses e se apoiaram nos preceitos urbanísticos para formularem um discurso demagogo em prol da coletividade.

Referências

- CHOAY, F. **O urbanismo**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- LAMAS, J. M. R. G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.
- LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec: EDUSP, 1993.
- LOW-BEER, J. D. Renda da terra: algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. **Espaço & Debates**, São Paulo, a. 3, n. 8, p. 31-41, 1983.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MENDES, C. M. **O edifício no jardim: um plano destruído: a verticalização de Maringá**. São Paulo, 1992. 150 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.
- REGO, R. L. O desenho urbano de Maringá e a idéia de cidade-jardim. **Acta Scientiarum: Human and Social Sciences**, Maringá, v. 23, n. 6, p.1569-1577, 2001.
- SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

Recebido em: 10/05/06

Aceito em: 13/06/06

UNIVERSIDADE PARANAENSE

PÓS-GRADUAÇÃO
STRICTO SENSU



Mestrado em:
**Direito Processual
e Cidadania**

Recomendado pela CAPES

Área de concentração:
I. Direito Processual Civil
II. Direito Processual Penal

Informações

www.unipar.br

Secretaria de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
Tel: 44 3621-2885 e/ou 44 3621-2828, ramais 1285 e 1350
degpp@unipar.br

