



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS**

**VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo Direito à Cidade

**Entre planejamento e mercado: Instrumentos urbanísticos e a
habitação em Londrina**

Nathalia Moraes Marcolin¹

Gabriel Muxfeldt²

Léia Aparecida Veiga³

Resumo: Tomando como recorte espaço-temporal o Plano Diretor Municipal de Londrina (2022) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (2024), o artigo objetiva verificar se o plano tensiona a estrutura fundiária no campo da habitação ou se atua como reorganização do uso e da apropriação da terra urbana. A metodologia combinou pesquisa bibliográfica e análise documental das legislações municipais. Os resultados mostram que o ordenamento territorial opera como forma jurídica vinculada à reprodução das relações de produção e à hierarquização espacial. Conclui-se que há regulação sem ruptura; a efetividade depende de regulamentação e aplicação.

Palavras-chave: Moradia; Legislação; Planejamento urbano; Londrina.

Abstract: Taking as its spatio-temporal frame Londrina's Municipal Master Plan (2022) and its Land Use and Occupation Law (2024), this article examines whether the plan places the structure of private landownership under strain in relation to housing or operates primarily by reorganizing the use and appropriation of urban land. The methodology combined bibliographical research and documentary analysis of municipal legislation. The findings indicate that urban planning operates as a legal form through which the reproduction of the relations of production is organized and spatial hierarchies are structured. It concludes that regulation takes place without structural rupture; its effectiveness depends on subsequent regulatory specification and concrete implementation.

Keywords: Housing; Legislation; Urban planning; Londrina.

1. INTRODUÇÃO

A organização do espaço urbano nas sociedades capitalistas esteve historicamente vinculada às formas de reprodução das relações de produção e à apropriação privada da terra. No interior deste processo, o planejamento urbano foi constituído como uma forma jurídica e institucional por meio da qual se ordenaram usos, localizações e intensidades construtivas, operando como mediação entre a estrutura fundiária, a valorização urbana e a reprodução da força de trabalho. Assim, os planos diretores não podem ser compreendidos apenas como

¹ Doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina, nathalia.moraes@uel.br

² Mestrando em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina, gabriel.muxfeldt@uel.br

³ Professora Doutora em Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina. leia.veiga@uel.br



instrumentos técnicos ou administrativos, mas como expressões normativas de determinações sociais mais amplas que atravessam a produção do espaço urbano.

No caso brasileiro, a incorporação dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (2001) introduziu um conjunto de dispositivos voltados à regulação do uso da terra urbana, incidindo sobre imóveis ociosos ou subutilizados, sobre o direito de construir e sobre a apropriação da valorização urbana. Tais instrumentos passaram a compor o repertório jurídico do planejamento municipal, sendo formalmente associados à habitação de interesse social e à reorganização do território urbano. Contudo, a presença normativa desses mecanismos não implica, por si só, uma alteração no espaço urbano.

Diante disso, coloca-se a necessidade de analisar de que modo estes instrumentos estão inscritos na legislação e, a partir dela, identificar seus limites e quais fatores condicionam sua aplicação. Neste sentido, este artigo tem como objetivo principal verificar se o Plano Diretor Municipal de Londrina (Lei Municipal nº 13.339/2022) tensiona a estrutura fundiária no campo da habitação ou se atua predominantemente como mecanismo de reorganização do uso e da apropriação da terra urbana. Para tanto, analisamos os instrumentos urbanísticos que incidem diretamente sobre a propriedade da terra, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo, a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Zonas Especiais de Interesse Social.

Com relação à metodologia utilizada, baseamo-nos em uma breve pesquisa bibliográfica, com a utilização da literatura marxiana, e em pesquisa documental, centrada na análise do Plano Diretor Municipal de Londrina (Lei Municipal nº 13.339/2022) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 13.905/2024). O estudo de caso do município de Londrina nos permitiu a leitura sistemática dos dispositivos legais relacionados à habitação e aos instrumentos urbanísticos, articulando forma jurídica, funcionamento normativo e implicações territoriais. A interpretação dos resultados foi realizada a partir do referencial teórico adotado, buscando compreender o alcance e os limites da atuação desses instrumentos no interior da estrutura fundiária existente.

2. A REPRODUÇÃO DO CAPITAL E AS MEDIAÇÕES ESPACIAIS DA POLÍTICA URBANA

Para compreender o ordenamento urbano e, em especial, os instrumentos urbanísticos voltados à habitação, é necessário retomar a crítica marxiana da acumulação capitalista. Tais instrumentos não se explicam apenas no plano jurídico-institucional, pois são formas sociais historicamente determinadas e inseridas na reprodução das relações de produção, na qual o espaço urbano funciona como mediação da acumulação. É nesse plano da reprodução que o planejamento urbano opera, ao organizar o uso da terra e as condições materiais de existência da força de trabalho; por isso, a categoria de reprodução constitui o ponto de partida da análise.



Para Marx (2013), a produção capitalista não gera apenas mercadorias e mais-valor: ela reproduz continuamente a própria relação capital–trabalho. Como afirma, “o processo de produção capitalista [...] não produz apenas mercadoria, não produz apenas mais-valor, produz e reproduz a própria relação capitalista” (Marx, 2013, p. 795). Nesse movimento, a separação entre trabalhador e meios de produção é preservada e reiterada historicamente, assegurando a base material da subsistência do capital.

A acumulação (conversão da mais-valia em capital) aprofunda essa dinâmica ao ampliar a exploração, pois parte do trabalho não pago retorna como capital adicional. Contra a economia política clássica, Marx (2013) evidencia que não se trata de abstinência do capitalista, mas da reaplicação sistemática da riqueza produzida coletivamente pelos trabalhadores, garantindo a reprodução ampliada da relação capitalista e a permanência da separação entre trabalhadores e meios de produção.

É nessa lógica que Marx (2013) formula a lei geral da acumulação capitalista, ao relacionar crescimento do capital e condições de existência da classe trabalhadora: “quanto maiores forem a riqueza social [...] tanto maior será o exército industrial de reserva” (Marx, 2013, p. 875). A acumulação não incorpora proporcionalmente mais trabalhadores; ela produz superpopulação relativa como condição estrutural do capital, pressionando os ocupados e sustentando as relações de exploração. Além disso, tal dinâmica exige formas concretas de organização do território, diferenciando áreas de concentração da riqueza e espaços de alocação da população excedente, de modo que a reprodução do capital se materializa no urbano por hierarquizações territoriais e pela produção de espaços socialmente diferenciados.

A terra, enquanto condição objetiva da produção e da vida social, ocupa lugar central na reprodução das relações de produção. No capitalismo, ao assumir a forma de propriedade privada, converte-se em meio de obtenção de renda e em base da valorização. No espaço urbano, essa apropriação adquire especificidade própria, uma vez que a terra urbana se articula diretamente à reprodução da força de trabalho, à localização das atividades econômicas e à organização da vida cotidiana.

Para compreender essa dimensão, Marx (2013) distingue a divisão social e divisão territorial do trabalho. A divisão social do trabalho corresponde à diferenciação das atividades produtivas no interior da sociedade, estruturando relações entre trabalho manual e intelectual, trabalho simples e qualificado. Já a divisão territorial do trabalho, por sua vez, corresponde à forma pela qual essa diferenciação se inscreve no espaço, organizando territórios segundo funções determinadas pelas exigências da acumulação. Trata-se de um processo histórico no qual o espaço é apropriado de maneira desigual, configurando hierarquias territoriais compatíveis com a reprodução do capital.

Assim, a divisão territorial do trabalho corresponde à incorporação subordinada de diferentes espaços ao movimento de valorização, definindo especializações regionais e centralidades urbanas. A reprodução do capital é, portanto, simultaneamente reprodução de



desigualdades sociais e espaciais, pois a separação entre trabalhadores e meios de produção se materializa também na organização do território.

Esta separação entre trabalhadores e terra, que sustenta a reprodução das relações de produção no capitalismo, possui origem histórica marcada pela expropriação violenta dos produtores diretos, conforme analisado por Marx (2013). Ainda que esse processo tenha se constituído em condições históricas específicas, sua determinação ainda se faz presente, reaparecendo na organização contemporânea do espaço urbano, no qual o acesso à terra é regulado pela propriedade privada e subordinado às exigências da valorização.

Neste sentido, a acumulação deve ser compreendida como processo histórico-territorial. A conversão contínua da mais-valia em capital exige a reorganização permanente do espaço, instaurando hierarquias que asseguram a valorização. A divisão territorial do trabalho produz territórios privilegiados para a concentração da riqueza e territórios subordinados para a concentração da superpopulação relativa. O espaço urbano torna-se, assim, uma das principais formas de materialização da reprodução das relações de produção.

A cidade, nesse contexto, se apresenta como conjunto de frações territoriais hierarquizadas, e não como totalidade homogênea. A organização do território urbano responde às exigências da acumulação, concentrando infraestrutura, serviços e acessibilidade em áreas de maior valorização fundiária, enquanto direciona a população trabalhadora para áreas menos valorizadas. Entendemos, portanto, que essa configuração resulta da forma como o planejamento se estrutura, contrariamente à ideia de uma ausência de planejamento.

A divisão territorial do trabalho nos permite compreender que o espaço urbano não é dado, mas produzido historicamente. O capital, ao se reproduzir, redefine continuamente a organização do espaço, criando centralidades e periferias, áreas integradas e áreas subordinadas.

Ao retomarmos esses fundamentos, partimos do pressuposto de que o planejamento urbano não pode ser analisado como técnica neutra nem como resposta administrativa a problemas urbanos. Ele participa da reprodução da separação entre trabalhadores e meios de produção ao organizar juridicamente o uso da terra urbana. A normatização do território, o parcelamento do solo e a definição de usos e parâmetros urbanísticos configuram mecanismos por meio dos quais a acumulação se materializa no espaço.

A partir das determinações apresentadas, torna-se possível avançar na análise das mediações por meio das quais a reprodução das relações de produção se materializa no espaço urbano. Desta maneira, a contribuição de Corrêa (1989) é relevante ao identificar os agentes envolvidos na produção do espaço nas sociedades capitalistas contemporâneas, destacando proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Tal formulação permite reconhecer que o espaço urbano resulta de práticas sociais orientadas por posições diferenciadas no interior da estrutura de classes, as quais se inscrevem materialmente no território.



Este entendimento converge com a interpretação de Harvey (2005), segundo a qual a organização do espaço está vinculada à capacidade da classe dominante de impor sua própria concepção de espaço e tempo como referência geral da vida social. A apropriação do território, para além do controle físico da terra, envolve também a imposição de formas específicas de uso, circulação e valorização compatíveis com as exigências da acumulação. O espaço urbano passa, então, a funcionar como meio da reprodução do capital, organizado segundo parâmetros que correspondem às necessidades da classe que controla os principais meios de produção e apropriação da renda da terra.

Embora Corrêa (1989) apresente esses agentes de forma diferenciada, a análise pode ser aprofundada ao considerarmos que estes segmentos não atuam como instâncias autônomas e isoladas. A reflexão de Mills (2000) acerca da articulação entre as esferas econômica, política e institucional contribui para compreender que essas frações se relacionam de maneira integrada, compondo um bloco de poder cuja coesão assegura a continuidade das relações sociais vigentes. Assim, ainda que existam conflitos pontuais entre interesses específicos, o que prevalece é a convergência em torno da manutenção das condições gerais da reprodução do capital.

Sob essa perspectiva, proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários e promotores imobiliários devem ser compreendidos como expressões distintas de uma mesma classe social. A burguesia, enquanto classe, concentra o controle sobre os recursos produtivos, a terra urbana e os mecanismos de valorização do espaço. Os promotores imobiliários operam diretamente a conversão da terra em mercadoria, enquanto os proprietários fundiários se apropriam da renda decorrente da localização e da regulação urbana. O Estado, por sua vez, não se apresenta como instância externa a esse processo, mas como dispositivo fundamental, responsável por conformar juridicamente o território por meio de instrumentos de planejamento, normatização e financiamento que asseguram a continuidade da reprodução capitalista, como assinala Harvey (2005).

A articulação entre essas frações de classe resulta na imposição de uma determinada racionalidade espacial ao conjunto da sociedade. O ordenamento do território urbano passa a refletir as exigências da acumulação, definindo usos, densidades, infraestruturas e localizações de modo compatível com a valorização da terra e do capital investido, materializando uma hierarquia fundiária que corresponde à estrutura de classes existente.

Isto posto, colocamos em xeque a ideia de neutralidade do planejamento urbano: se o espaço urbano é produzido no interior de relações sociais marcadas pela divisão de classes, como os instrumentos destinados a ordená-lo podem ser concebidos como técnicas desprovidas de intencionalidade? Para nós, o planejamento urbano emerge justamente como a articulação dessas relações, estruturando-se a partir das mesmas determinações que organizam a produção e a apropriação da riqueza. A forma jurídica do planejamento não suspende essas determinações, ela apenas as reorganiza.



Dessa maneira, tanto o espaço quanto o planejamento urbano correspondem a processos socialmente condicionados, nos quais se inscrevem interesses de classe específicos. Na sociedade capitalista, a acumulação e sua reprodução condicionam tanto a organização do espaço urbano, quanto os próprios instrumentos de planejamento, que tendem a se estruturar de modo compatível com a preservação da propriedade privada da terra e com a hierarquia fundiária dela decorrente.

Com base nesse entendimento, colocamos que os instrumentos urbanísticos não agem contra a estrutura fundiária existente, e sim acabam se inserindo no conjunto de configurações que asseguram sua reprodução histórica. É, então, a partir dessa compreensão que, nos itens seguintes, iremos examinar o Plano Diretor Municipal de Londrina (PDML) e os instrumentos voltados à habitação como expressões da organização do espaço urbano sob a hegemonia da propriedade privada da terra.

3. O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA E A REGULAÇÃO DA HABITAÇÃO

À luz do marco instituído pelo Estatuto da Cidade, que prevê a revisão decenal dos planos diretores, a revisão do Plano Diretor Participativo de Londrina (2008) iniciou-se em 2017, sob coordenação do Executivo municipal e do IPPUL. O processo percorreu etapas formais como etapas formais que incluíram a elaboração e aprovação da proposta metodológica em audiência pública, a constituição da Equipe Técnica Municipal e do Grupo de Acompanhamento, a realização de acordos de cooperação técnica, bem como a produção do diagnóstico da realidade urbana por meio de leituras técnicas e comunitárias. Avançou em 2018 com a consolidação do diagnóstico, conferências e minuta protocolada na Câmara, mas teve tramitação prolongada até a aprovação da Lei Municipal nº 13.339/2022, vigente como Plano Diretor Municipal (Marcolin; Antonello, 2024).

O Capítulo II do Plano Diretor Municipal de Londrina, dedicado aos princípios fundamentais e aos objetivos gerais, constitui a base normativa a partir da qual todo o restante da lei se estrutura. Evidentemente, dado o seu objetivo, trata-se de um item com nível de abstração elevado, no qual a lei faz uso de uma linguagem mais generalista, de modo a conferir legitimidade jurídica às diferentes ações futuras no campo do planejamento urbano. Porém, ainda que seja bastante abrangente, a moradia se mostra presente em quase todos os incisos do art. 5º (Londrina, 2022). Sempre que o texto se refere ao acesso à cidade, à organização do uso e da ocupação do solo, à infraestrutura urbana, à mobilidade ou à redução das desigualdades territoriais, a habitação está implicitamente presente, uma vez que essas dimensões se materializam a partir da localização residencial da população.

A forma de como a moradia é incorporada aos princípios gerais produz um efeito jurídico importante: ao ser enunciada no interior de categorias amplas e universalizantes, a habitação é reconhecida como componente do direito à cidade, ainda que, nesse momento, em um plano normativo declaratório, no qual os princípios atuam como referências gerais, sua



concretização dependa dos dispositivos jurídicos e instrumentais apresentados nos capítulos subsequentes.

A Seção I, do mesmo capítulo, dedicada à função social da cidade, estabelece o enquadramento geral a partir do qual o Plano Diretor passa a compreender o urbano como totalidade organizada. A cidade é tratada como espaço destinado à realização de direitos e ao atendimento das necessidades coletivas, incorporando dimensões como moradia, mobilidade, infraestrutura e acesso aos serviços urbanos (Londrina, 2022). Já a Seção II, desloca o foco para a função social da propriedade, apontando para uma ligação importante entre o ordenamento urbano e a estrutura fundiária. Aqui, o plano diretor toca diretamente na relação entre propriedade privada da terra e organização do espaço urbano. A função social da propriedade aparece como referência normativa fundamental para justificar a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos posteriormente na lei, especialmente aqueles voltados ao uso, à ocupação e à destinação da terra urbana. A propriedade passa a ser tratada como elemento subordinado às diretrizes do planejamento urbano.

A função social da propriedade é um princípio consagrado na Constituição Federal (1988), que, ao mesmo tempo em que assegura o direito à propriedade privada – inclusive, em inciso anterior –, impõe que este direito seja subordinado ao interesse coletivo. O conceito, apesar de sua amplitude e certo grau de abstração, busca, em termos gerais, subordinar o direito individual à propriedade ao cumprimento de objetivos sociais mais amplos, bem como o fundamento de que a propriedade deve contribuir para o bem comum, respeitando o desenvolvimento da sociedade e o direito de todos ao uso e acesso adequado à terra e aos recursos

No entanto, chama atenção o fato de que o dispositivo que definiria de maneira mais precisa o conteúdo da função social da propriedade tenha sido vetado (art. 10) (Londrina, 2022). Apesar disso, o PDML não elimina essa categoria do ordenamento jurídico, pois o artigo 12 estabelece que a função social da propriedade urbana será considerada cumprida quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade definidas pelo próprio plano diretor. Com isso, apesar de não ser apresentada como definição, a função social da propriedade acaba sendo determinada internamente pela estrutura normativa instituída.

O artigo 12 funciona, mesmo com a ausência do artigo 10, mas apenas a partir do que o plano efetivamente define como uma cidade desejada, ou seja, sua materialização passa a depender das diretrizes, parâmetros urbanísticos, zoneamento e instrumentos previstos nos capítulos subsequentes. Em outras palavras, se o plano diretor tensiona a estrutura fundiária, a função social também tensiona. Porém, se ele acomodar a estrutura, a função social, por consequência, também o fará. Desta forma, a função social da propriedade funciona como categoria cuja efetividade é inteiramente determinada pelo próprio ordenamento territorial instituído pelo plano.

Já no artigo 39, diferentemente dos artigos relativos aos princípios e objetivos, a lei desloca a política habitacional do plano dos enunciados gerais para um conjunto de estratégias



com conteúdo institucional, técnico e financeiro, articulando habitação, ordenamento territorial e instrumentos urbanísticos. O *caput* define como orientação o fortalecimento do planejamento urbano “em suas dimensões técnica e participativa, em defesa da prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais e do enfrentamento à corrupção urbanística, com foco na produção e gestão da habitação social” (Londrina, 2022). Em seguida, os incisos I e II vinculam essa orientação ao aprimoramento de parâmetros urbanísticos para parcelamento, uso e ocupação do solo e ao monitoramento permanente da evolução da ocupação urbana e do uso do solo, explicitando que a política habitacional dependeria de informação territorial sistematizada e de parâmetros urbanísticos que operassem junto aos instrumentos do próprio plano.

A norma avança, então, para a esfera organizacional do município. Os incisos III, IV e V tratam da revisão de atribuições dos órgãos e secretarias, da instituição de uma Secretaria Municipal de Habitação Social com função de planejamento e definição da política habitacional e do fortalecimento da Cohab como órgão executor, com fiscalização, acompanhamento e assistência técnica. O inciso VI determina a revisão do Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) a partir de diagnóstico, metas e ações, além de atualização do cadastro de interessados. Tais dispositivos são úteis para nossa análise, pois conectam a diretriz habitacional à forma de organização administrativa que produziria diagnóstico, formularia proposições e executaria medidas, criando um encadeamento entre planejamento e gestão da política habitacional no interior do próprio plano diretor.

Destacamos que a previsão de uma Secretaria Municipal de Habitação Social é relevante porque permite diferenciar, no interior da estrutura administrativa, a função de formulação, planejamento e coordenação da política habitacional daquela de execução operacional. Ao contrário da Cohab, cuja natureza mista tende a atrelar sua atuação a condicionantes financeiras e operacionais, a secretaria poderia concentrar a definição de diretrizes, a articulação dos instrumentos urbanísticos e a gestão do Fundo Municipal de Habitação, assegurando maior centralidade institucional à política habitacional no âmbito do planejamento urbano. No entanto, esta até o presente momento não foi criada, bem como a revisão do PLHIS se mantém inerte, prevalecendo o datado de 2010.

O inciso VII explicita um ponto decisivo para o tema do nosso artigo: a lei passa a vincular a política habitacional à capitalização do Fundo Municipal de Habitação Social por meio da regulamentação de instrumentos previstos no próprio Plano Diretor, citando de forma expressa o IPTU Progressivo no Tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir, além do Aluguel Social. Em continuidade, o inciso VIII trata ainda da criação de novos instrumentos de gestão urbana capazes de gerar receitas não orçamentárias destinadas a investimentos habitacionais, com destinação ao Fundo Municipal de Habitação, com a intenção de diminuir a dependência municipal em relação a programas federais e com destinação de recursos para adequação de infraestrutura em assentamentos e para produção de lotes urbanizados. Entendemos que o inciso é central para a nossa análise,



pois estabelece uma conexão direta entre política habitacional, instrumentos urbanísticos e financiamento, retirando a habitação do plano exclusivamente programático.

Além disso, o inciso explicita que a efetivação da política habitacional está condicionada à regulamentação e à aplicação concreta desses instrumentos, o que fornece um critério objetivo para avaliar o plano diretor: não basta a previsão genérica da habitação de interesse social, mas a existência ou não de mecanismos capazes de transformar valorização imobiliária em recursos destinados à moradia, ou seja, a autoaplicabilidade.

Isto posto, torna-se necessário analisar cada um dos instrumentos relevantes à análise tais como previstos no PDML, uma vez que é por meio deles que questões referentes à habitação se materializam no ordenamento territorial, incidindo sobre a propriedade da terra e sobre a valorização urbana sem alterar as determinações estruturais que organizam o acesso à moradia.

4. A REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO PDML

Para avançarmos na análise de como a habitação está inscrita no Plano Diretor Municipal de Londrina, passamos agora para o conjunto de instrumentos jurídicos e urbanísticos por meio dos quais o ordenamento territorial se materializa. É por meio destes que o planejamento urbano deixa de agir apenas como enunciação de diretrizes e passa a intervir diretamente sobre a propriedade da terra e a apropriação da valorização urbana. A análise dos instrumentos permite, assim, compreender como a política habitacional é mediada por mecanismos que incidem sobre a estrutura fundiária e condicionam o acesso à terra urbanizada.

Entre os diversos instrumentos previstos no PDML, nos concentraremos naqueles que mantêm relação direta com a política habitacional e com a reprodução da hierarquia fundiária urbana – ou seja, os instrumentos que incidem sobre a utilização da terra ociosa ou subutilizada, sobre o potencial construtivo e sobre a captura de parcelas da renda fundiária para fins de financiamento da habitação de interesse social, além da disposição de áreas específicas para a habitação de interesse social.

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, Zonas Especiais de Interesse Social e outorga onerosa do direito de construir compõem um conjunto coerente de mecanismos que atuam sobre a terra urbana, e é por meio deles que poderemos verificar se o plano explicita seus limites e possibilidades de intervenção sobre a estrutura fundiária.

O primeiro instrumento que abordaremos é o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), inscrito nos artigos 74 a 80, que tem como objetivo enfrentar a retenção de terra urbana ociosa ou subutilizada. O instrumento funciona como articulação inicial entre o planejamento urbano e a estrutura fundiária, ao estabelecer que a manutenção de imóveis



nessas condições deixa de ser juridicamente neutra e passa a ser objeto de intervenção pública.

Como observa Maricato (2010), a noção de propriedade ociosa como ilegítima já aparecia na primeira proposta de Reforma Urbana, em 1963, fortemente influenciada pela cultura política da reforma agrária, que compreendia a terra como elemento estruturante das desigualdades sociais e territoriais. A autora também argumenta que a urbanização brasileira se constituiu sob a hegemonia da propriedade privada da terra, convertendo o acesso à cidade em mercadoria e subordinando o direito à moradia às dinâmicas de valorização fundiária (Maricato, 2010). Neste sentido, instrumentos como o PEUC aparecem como tentativas institucionais de enfrentar uma lógica histórica de produção do espaço urbano fundada na apropriação privada da terra.

Conforme destacam Santos Junior e Montandon (2011), embora a maioria dos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes declarasse possuir plano diretor em 2009, a aplicação efetiva dos instrumentos destinados a fazer cumprir a função social da propriedade permanecia limitada. Em muitos casos, esta limitação decorria da ausência de regulamentação complementar ou do fato de tais instrumentos não serem autoaplicáveis. Ou seja, evidencia-se que a simples previsão normativa do PEUC não assegura sua implementação, situando sua eficácia no interior de disputas políticas e institucionais que ultrapassam o texto legal. Segundo Denaldi et al, “Esse cenário relaciona-se com a dificuldade do Estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira e com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano” (2017, p. 174).

No que se refere ao PDML, podemos afirmar que o tratamento conferido ao PEUC ultrapassa a simples menção formal ao instrumento e procura enfrentar um dos principais entraves historicamente apontados pela literatura: a sua operacionalização. Ao definir de maneira explícita o que se entende por imóvel urbano não utilizado e subutilizado, especialmente ao estabelecer o critério temporal de desocupação superior a cinco anos no art. 77, o plano reduz a margem de indeterminação jurídica que, em muitos municípios, inviabiliza a aplicação concreta do instrumento. O fato de haver uma definição assim já fornece um parâmetro objetivo de identificação, saindo do plano abstrato da função social para um campo verificável pela gestão pública, o que reforça a possibilidade de incidência efetiva do PEUC sobre imóveis ociosos (Antonello; Veiga, 2024).

Outro aspecto relevante diz respeito à delimitação territorial de sua aplicação. Ao estabelecer, no art. 78, a incidência do PEUC sobre as Macrozonas Urbanas e admitir sua ampliação para eixos viários estruturantes mediante lei específica, o PDML articula o instrumento à própria leitura territorial do município. A definição das Macrozonas Urbanas, que abrange todo o perímetro urbano e as sedes distritais, confere ao PEUC um alcance espacial compatível com a estrutura fundiária de Londrina, marcada por elevados percentuais de vazios urbanos – cerca de 25% do perímetro urbano (IPPUL, 2022).



Neste sentido, o potencial do PEUC no PDML reside menos em sua capacidade de alterar a forma da propriedade privada da terra e mais em sua aptidão para tensionar práticas fundiárias consolidadas, especialmente a retenção especulativa de imóveis urbanos. Ao detalhar as etapas de aplicação nos artigos 84 a 87, o plano reconhece que a efetividade do instrumento depende de procedimentos administrativos claros e escalonados (Antonello; Veiga, 2024). Ainda que sua aplicação permaneça condicionada à aprovação de legislação municipal específica, o PDML estabelece os fundamentos normativos e territoriais necessários para que o instrumento deixe de ser apenas uma previsão formal.

Entendemos, então, que o PEUC é apresentado como instrumento de indução, e não de ruptura, da estrutura fundiária. A lei, apesar de não questionar a forma da propriedade privada da terra, estabelece que sua manutenção em condição de ociosidade ou subutilização, quando em desacordo com as diretrizes e parâmetros urbanísticos, não é juridicamente admissível. Ao exigir que o imóvel cumpra as exigências de ordenação territorial definidas pelo próprio plano, o instrumento subordina a decisão individual do proprietário à racionalidade urbanística instituída, convertendo o não uso da terra urbana em objeto de intervenção pública, reforçando o caráter mediado da função social da propriedade, cuja efetividade passa a depender da aplicação concreta dos instrumentos previstos na legislação urbanística.

A previsão do IPTU Progressivo no Tempo é um desdobramento direto do PEUC, compondo uma sequência normativa que estrutura a intervenção pública sobre a propriedade urbana ociosa ou subutilizada. Trata-se de um instrumento que depende da prévia notificação do proprietário para o cumprimento das exigências urbanísticas estabelecidas pelo PEUC. Uma vez descumpridas essas exigências, o plano autoriza a aplicação de alíquotas progressivas (não superiores a 15%) do IPTU ao longo do tempo, convertendo a permanência da ociosidade em ônus fiscal crescente. O imposto, nesse caso, para além de seu potencial arrecadatório, integra o conjunto de procedimentos voltados à indução do uso da terra urbana conforme os parâmetros definidos pelo planejamento.

Nesta linha, o IPTU Progressivo no Tempo atua como mecanismo de pressão econômica sobre a retenção fundiária, incidindo diretamente sobre a renda da terra apropriada pelo proprietário. Ao elevar progressivamente o custo de manutenção do imóvel em condição de não atendimento às exigências urbanísticas, o instrumento busca alterar o cálculo econômico que sustenta a retenção especulativa, criando condições para a reinserção do imóvel no circuito de uso urbano.

A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública surge, por sua vez, como o último estágio deste processo. Quando o proprietário, mesmo diante da progressividade fiscal, mantém o imóvel em desacordo com as exigências de ordenação territorial, o plano autoriza a transferência compulsória da propriedade para o poder público, com indenização realizada por meio de títulos resgatáveis em prazo definido. A utilização dessa modalidade de pagamento reforça o caráter não indenizatório pleno da desapropriação, ao deslocar a



compensação para um horizonte temporal mais longo e dissociado da valorização imediata do mercado imobiliário.

A articulação entre esses instrumentos evidencia que o plano diretor estrutura uma sequência normativa coerente, na qual a intervenção pública sobre a propriedade privada da terra se intensifica progressivamente, sem romper com sua forma jurídica. A propriedade permanece reconhecida como direito, mas seu exercício passa a ser condicionado ao atendimento das exigências urbanísticas estabelecidas pelo planejamento. A eficácia de ambos, contudo, permanece inteiramente dependente da aplicação concreta do PEUC e da disposição política e administrativa de sustentar o conflito inerente à intervenção sobre a renda da terra.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir trata de um mecanismo por meio do qual o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, definido na legislação de uso e ocupação do solo, passa a ser condicionado ao pagamento de uma contrapartida ao poder público. Esta contrapartida corresponde à apropriação pública de parcela da valorização urbana socialmente produzida, permitindo que o excedente construtivo – o chamado “solo criado” – seja convertido em recursos destinados a finalidades coletivas. Conforme assinala Souza (2022), o instrumento opera como possibilidade de captura, pelo Estado, de parte da mais-valia urbana, deslocando uma fração da valorização imobiliária do circuito privado para o financiamento de políticas urbanas.

No PDML, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) consta nos artigos 97 ao 103, nos quais a lei estabelece seus objetivos, condições gerais de aplicação e a necessidade de regulamentação por legislação complementar. Assim como o PEUC, ainda que sua efetivação dependa dessa regulamentação específica, o plano define de forma explícita a destinação dos recursos arrecadados. O artigo 100, por exemplo, é bastante importante para a nossa análise ao determinar que os valores auferidos com a OODC sejam aplicados, entre outras finalidades, na regularização fundiária, na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e na constituição de reserva fundiária, além de ações vinculadas à infraestrutura urbana, equipamentos públicos e proteção ambiental e patrimonial.

A previsão expressa de aplicação dos recursos em habitação de interesse social e regularização fundiária coloca o instrumento no debate sobre a redistribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Assim, a Outorga Onerosa aparece como um mecanismo de reorganização da apropriação da valorização urbana, capaz de converter parte do excedente produzido no espaço urbano em financiamento público.

Como prevê o PDML, a OODC foi incorporada em legislação específica, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 13.905/2024), apresentando um regime normativo detalhado, com critérios de cálculo, procedimentos administrativos e destinação dos recursos. Os artigos 94 a 100 definem a natureza da outorga como contrapartida financeira pela utilização de potencial construtivo acima do coeficiente básico, vinculando sua aplicação às



zonas em que o coeficiente máximo é permitido e subordinando o direito de construir excedente à mediação do poder público.

Do ponto de vista habitacional, dois aspectos se destacam. O primeiro é a isenção da contrapartida para empreendimentos de Habitação de Interesse Social inseridos em AEIS, o que indica que o instrumento atua como elemento de diferenciação normativa entre usos orientados à valorização imobiliária e aqueles associados à produção habitacional para a população de baixa renda. O segundo é a destinação expressa dos recursos arrecadados, que inclui de forma direta a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, a regularização fundiária e a constituição de reserva fundiária, com vinculação ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Por fim, um dos instrumentos mais importantes no que se refere à habitação: as Zonas Especiais de Interesse Social. No PDML, elas são abordadas entre os artigos 88 e 93, descritas como instrumento voltado à viabilização da política habitacional de interesse social (Londrina, 2022). A lei define as ZEIS de forma unitária, sem estabelecer tipologias distintas ou categorias internas que diferenciem, por exemplo, áreas destinadas à regularização fundiária de assentamentos existentes e áreas reservadas à produção de novas unidades habitacionais, com um tom mais amplo e generalista.

A ausência de tipificação explícita das ZEIS implica que sua efetividade passa a depender integralmente dos atos posteriores de delimitação territorial e de regulamentação específica, como prevê o artigo 90. Além disso, o mesmo artigo não estabelece, em si, mecanismos que assegurem sua incidência prioritária sobre áreas estratégicas do ponto de vista da habitação bem localizada ou da valorização imobiliária.

Art. 90. Lei municipal específica, baseada neste Plano Diretor, estabelecerá critérios para a delimitação das ZEIS, observando o seguinte:
I – a destinação de áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social;
II – a demarcação de territórios ocupados por comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos;
III – a demarcação de áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;
IV – a demarcação de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;
V – a definição de normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;
VI – a definição dos instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;
e VII – a demarcação de áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (Londrina, 2022)

A capacidade das ZEIS de contribuir para a ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada, portanto, não decorre automaticamente de sua previsão normativa, mas da forma como forem delimitadas e articuladas aos demais instrumentos urbanísticos previstos no plano. Em se tratando da estrutura fundiária, as ZEIS se inserem no ordenamento territorial como mediação possível da política habitacional, cuja potência ou limitação será definida no interior do próprio processo de implementação do Plano Diretor.



Assim como no caso da OODC, as ZEIS foram abordadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 13.905/2024), na qual, agora, as ZEIS se chamam AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social). Os artigos 66 a 69 estabelecem que edificações destinadas à habitação de interesse social podem ser implantadas em praticamente todo o perímetro urbano (Zonas Residenciais, Zonas de Uso Misto, Zonas Comerciais e Zonas Especiais), adotando, como regra geral, os parâmetros da Zona Residencial 2, além de prever flexibilizações específicas, como isenção de gabarito e de exigência mínima de vagas de estacionamento, condicionadas à certificação da Cohab e à análise do poder público.

Desta maneira, amplia-se, em termos normativos, as possibilidades locacionais da habitação de interesse social, permitindo sua inserção formal em áreas mais centrais e infraestruturadas – ou ao menos deveria. Embora o mapa anexo à lei (Anexo I) apresente na legenda as categorias ZEIS 1 e ZEIS 2, tais tipologias não são definidas nem regulamentadas no corpo do texto legal, produzindo uma dissociação entre representação cartográfica e normatização jurídica.

Ademais, a lei aprovada se distancia fortemente do projeto originalmente apresentado, que previa a destinação explícita de áreas centrais para a produção habitacional de interesse social, sem delimitações rígidas de ZEIS, orientando-se pelo aproveitamento de vazios urbanos e pela incidência direta sobre a estrutura fundiária consolidada (Bertini, Marcolin, Antonello e Veiga, 2024). Agora, existem áreas bem delimitadas no mapa, exatamente às margens da cidade – nos limites do perímetro urbano. Para nós, a alteração das ZEIS propostas anteriormente indica um recuo normativo que esvazia, em grande parte, sua capacidade de atuar como instrumento de redistribuição territorial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo do artigo examinou o Plano Diretor Municipal de Londrina (Lei nº 13.339/2022) por uma abordagem que articula teoria e empiria, evitando tanto a leitura estritamente normativa quanto a crítica abstrata. Partiu-se do entendimento de que os planos diretores são formas jurídicas e territoriais que organizam o uso da terra urbana e expressam correlações de força inscritas na estrutura fundiária e nas relações de produção. Nesse quadro, a questão central foi compreender se, no campo da habitação, o plano diretor tensiona a estrutura fundiária existente ou se apenas a reorganiza.

Os resultados indicam que a habitação ocupa posição relevante no plano, sobretudo quando se avança dos princípios gerais para diretrizes, estratégias e instrumentos urbanísticos dotados de maior precisão legal e potencial de autoaplicação, evidenciando o reconhecimento da materialidade do problema habitacional. Contudo, os instrumentos analisados operam no interior da ordem jurídica vigente, buscando intervir sobre o uso da terra sem alterar o estatuto da propriedade privada como fundamento da organização territorial — limite que deriva das condições históricas e institucionais do planejamento urbano em sociedades capitalistas.



Assim, a intervenção ocorre pela regulação do exercício da propriedade, impondo limites e condicionantes: combate à ociosidade e à subutilização do solo (PEUC e derivados), contrapartidas pelo direito de construir acima dos parâmetros básicos, captura parcial da valorização urbana para fundos vinculados à política habitacional (OODC) e destinação de áreas para moradia de baixa renda (ZEIS/AEIS). Com isso, o plano reduz a neutralidade jurídica de práticas como a retenção especulativa da terra, introduzindo uma “fissura regulatória” sem redefinir estruturalmente a forma de propriedade.

Neste sentido, o que prevalece é a noção de reorganização, e não de ruptura: preservam-se titularidade e transmissibilidade patrimonial, mas submete-se o exercício desses direitos a parâmetros coletivos definidos pelo planejamento. Apesar de positivo por articular habitação, instrumentos urbanísticos e mecanismos de financiamento, o alcance do PDML depende decisivamente de regulamentação e, sobretudo, de aplicação efetiva pelo poder público municipal.

Por fim, o caso de Londrina confirma a tendência apontada pela literatura sobre contextos capitalistas periféricos: políticas urbanas operam por ajustes internos que preservam fundamentos da estrutura fundiária e da apropriação privada da renda da terra. Embora haja avanços normativos e ampliação do repertório instrumental, permanecem limites estruturais; no caso das ZEIS/AEIS, por exemplo, o reconhecimento normativo da habitação de interesse social não implica, por si, ruptura com padrões históricos de segregação socioespacial. Assim, conclui-se que o PDML não rompe com a estrutura fundiária, mas a reordena por critérios técnicos, jurídicos e financeiros para administrar suas contradições, devendo ser compreendido como mediação histórica concreta, com alcances e limites próprios.

REFERÊNCIAS

- ANTONELLO, Ideni; VEIGA, Leia Aparecida. **A política de desenvolvimento do território: o Plano Diretor Municipal de Londrina (2018/2028)**. In: I CONGRESSO INTERNACIONAL E MULTIDISCIPLINAR SOBRE O URBANO - CIDADES BRASILEIRAS: Perspectivas a partir do Sul Global, 6., 14–16 maio 2024, evento on-line. Anais eletrônicos [...]. [S.l.]: Laboratório Urbano Social, 2024. p. 1–20.
- BERTINI, Isabelle Teixeira; MARCOLIN, Nathalia Moraes; ANTONELLO, Ideni Terezinha; VEIGA, Leia Aparecida. Área de Expansão Urbana de Interesse Social em Londrina: Uma resposta adequada ao déficit habitacional? **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [S. l.], v. 12, n. 86, 2024.
- CORRÊA, Roberto Lobato et al. **O espaço urbano**. São Paulo: editora Ática, 1989.
- HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. **Relatório 2: Diagnóstico e Proposições – Uso e Ocupação do Solo**. Londrina, 2022, 667 p. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-re-latorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023.
- LONDRINA. **Lei nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022**. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta Lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina, e dá outras providências. Londrina, PR, 2022.



LONDRINA. **Lei nº 13.905, de 27 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano no Município de Londrina e dá outras providências. Londrina, PR, 2024.

MARCOLIN, Nathalia Moraes; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Ordenamento do território urbano: Alterações presentes na proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo em Londrina. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 10, n. 19, 2024.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade periférica**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia C. (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. 1493 p. (edição em PDF).

MILLS, C. Wright. **The power elite**. Londres: Editora Oxford University Press, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, 2011

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560 p.