

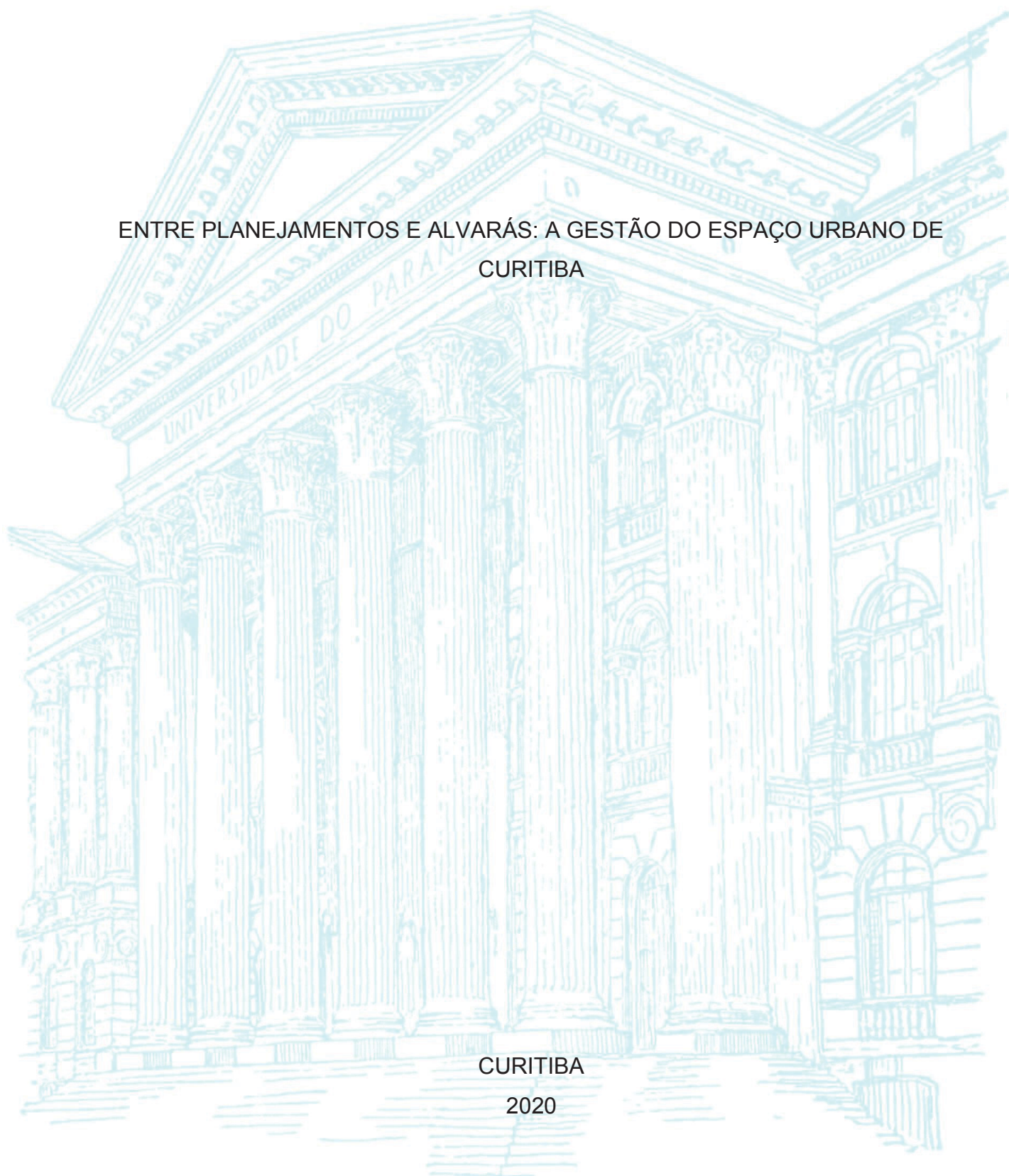
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MATHEUS MAFRA

ENTRE PLANEJAMENTOS E ALVARÁS: A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO DE
CURITIBA

CURITIBA

2020



MATHEUS MAFRA

ENTRE PLANEJAMENTOS E ALVARÁS: A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO DE
CURITIBA

Dissertação apresentada ao curso de Pós- Graduação em
Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal
do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Direito do Estado.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello

CURITIBA

2020

M187e

Mafra, Matheus

Entre planejamentos e alvarás: a gestão do espaço urbano de Curitiba [meio eletrônico] / Matheus Mafra. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020.

Orientadora: Angela Cassia Costaldello.

1. Espaço urbano - Curitiba (PR). 2. Direito urbanístico.
3. Administração pública. I. Costaldello, Angela Cassia. II. Título.
III. Universidade Federal do Paraná.

CDU 34:71

**Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626**

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia nove de abril de dois mil e vinte às 09:30 horas, na sala REMOTA, CONFORME AUTORIZA PORTARIA 36/2020-CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **MATHEUS MAFRA**, intitulada: **ENTRE PLANEJAMENTOS E ALVARÁS: A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO DE CURITIBA**, sob orientação da Profa. Dra. ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná em DIREITO, foi constituída pelos seguintes Membros: ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), DANIELE REGINA PONTES (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 09 de Abril de 2020.

Assinatura Eletrônica

09/04/2020 12:01:47.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/04/2020 17:39:12.0

DANIELE REGINA PONTES

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/04/2020 11:58:18.0

GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **MATHEUS MAFRA** intitulada: **ENTRE PLANEJAMENTOS E ALVARÁS: A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO DE CURITIBA**, sob orientação da Profa. Dra. ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 09 de Abril de 2020.

Assinatura Eletrônica

09/04/2020 12:01:47.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/04/2020 17:39:12.0

DANIELE REGINA PONTES

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/04/2020 11:58:18.0

GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

A todos que reconhecem que outras cidades são possíveis.

AGRADECIMENTOS

Ainda que escrever possa ser solitário, a obra final passa por processos coletivos. Dito isso, só consigo agradecer às pessoas que me auxiliaram na empreitada do mestrado. Foram muitas!

De início, tenho que agradecer à minha família, especialmente pai, mãe e irmã. Foram eles os responsáveis por me ensinar a potência que é estudar e me instigaram a lidar com o mundo com curiosidade e responsabilidade. Quero destacar a importância de minha mãe na fase de escrita da dissertação, que com sua disponibilidade para desabafos e caronas, tornou esse processo mais leve.

Agradecer às minhas amigas de UTFPR (Ana Gabriela, Gabriela, Luli, Jéssica, Amanda e Júlia), mulheres com quem compartilho os desafios de início de carreira e com quem sempre vibro a cada nova etapa da vida.

Aos meus amigos da graduação: Luiza, Bruno, Sara Jade, Marina, Thalita, Juliana, Perdigão, Vitor Lima, Vitor Mueller, Luis, Gerson, Pedro Schneider, Biel e Cristine. Foram eles que me acompanharam toda a faculdade de Direito e, cada um à sua maneira, me instigaram à diversos rumos e pensamentos sobre a vida e o direito. Impossível não reconhecer como a Marina, nossa juíza internacional, esteve ao meu lado em todo processo do mestrado, da prova escrita à apresentação da dissertação (ainda que de modo virtual), sempre me puxando pra terra nos momentos de angústia.

À Camille e ao Toni, amigos que formei ainda como estagiário na Defensoria Pública do Paraná, com quem partilhei o mestrado e com quem almejo partilhar a batalha pela efetivação de direitos no *front* da defensoria.

Ao Thi Hoshino, que me acompanha desde a banca de defesa da monografia da graduação e que, durante almoços e cafés, sempre contribuiu com considerações teóricas e metodológicas que foram essenciais para esse trabalho.

À Laura Bertol, que não só compartilhou comigo sua incrível bibliografia sobre uma visão *lefebvrina* do espaço urbano, como também me ajudou na elaboração dos gráficos e mapas que compõem esse trabalho. Não sendo o bastante, sempre me ofereceu apoio durante a escrita da dissertação, principalmente nas horas de maior ansiedade.

À Elô Dias, que prontamente me auxiliou com as primeiras revisões deste trabalho.

Ao Bruno Jankowski, responsável pela elaboração dos mapas que compõem essa dissertação.

À minha orientadora Angela Cassia Costaldello, pelas importantes contribuições e revisões a esse trabalho, bem como seu auxílio na minha formação acadêmica com orientações na iniciação à docência, ainda no período de graduação.

À minha banca, formada pelas professoras Daniele Regina Pontes e Gislene de Fátima Pereira, que trouxeram importantes instigações e avaliações ao meu trabalho.

Por fim, ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, com todos seus servidores e professores. Impossível não pensar a UFPR como uma das minhas bases de formação intelectual e profissional. Em um tempo onde as universidades públicas se encontram em constante ataque, é meu dever defendê-las.

RESUMO

Considerando os interesses e conflitos que constituem o espaço urbano, esta dissertação busca analisar como esses elementos se encontram refletidos nas decisões administrativas, especificamente naquelas responsáveis pela gestão do espaço urbano. Para tal avaliação, adotou-se como objeto de análise os licenciamentos urbanísticos de alvará de construção expedidos pela Prefeitura de Curitiba nos anos de 2016 e 2017, bem como os licenciamentos urbanísticos de alvará de construção dos quatro últimos shoppings construídos no mesmo município (ParkShopping Barigui, Shopping Palladium, Shopping Pátio Batel e Shopping Jockey Plaza). Inicialmente, buscou-se compreender como se estabelece a legislação urbanística curitibana e como esse arcabouço normativo é manejado pela administração pública. Compreendida essa organização, realizou-se uma análise quantitativa dos alvarás de construção expedidos nos anos de 2016 e 2017, tendo como critério de avaliação sua finalidade, a categoria dos empreendimentos avaliados e quais zonas da cidade mais tiveram seu território gerido pela administração municipal. Da análise quantitativa foi possível notar a predominância de expedições de alvarás para fins de construção de empreendimentos habitacionais, sejam eles coletivos ou unitários. Através de uma espacialização dessas autorizações, notou-se que bairros distantes da região central e com escassa infraestrutura urbana concentram os alvarás para fins residenciais, enquanto bairros centrais e dotados de infraestrutura concentram alvarás para fins comerciais. Conjuntamente com a análise quantitativa, realizou-se análise qualitativa dos alvarás expedidos. Essa etapa da pesquisa comparou os ritos empenhados para a expedição das licenças, os órgãos e entes da administração pública responsáveis pelas avaliações, possíveis medidas compensatórias solicitadas ao empreendedor e sua relação com os impactos gerados pelos empreendimentos. De início, a análise qualitativa constatou uma semelhança entre os procedimentos administrativos adotados no decorrer dos anos analisados, mesmo com mudanças na agremiação partidária do Poder Executivo Municipal (Gustavo Fruet no ano de 2016 e Rafael Greca no ano de 2017). A análise qualitativa também demonstrou como os atos administrativos de licenciamento urbanístico carecem de adequada motivação jurídico-urbanística para sua expedição, sendo, por vezes, impostas medidas compensatórias pouco relacionadas com os reais impactos acarretados por grandes empreendimentos. Esses resultados demonstram como a execução do planejamento urbano é perpassada por lógicas exteriores ao direito e ao próprio urbanismo, movimento que atesta a ausência de uma racionalidade no processo de implantação do planejamento urbano. Essa execução é, na realidade, fruto do acúmulo de contradições e disputas presentes no espaço urbano, sejam eles advindos do Estado, mercado ou sociedade civil organizada. Esta pesquisa também constatou que o Estado e sua Administração Pública não podem ser analisados de maneira homogênea, haja vista que os alvarás demonstram contradições entre os diversos setores administrativos no momento da expedição dos alvarás de construção. Em síntese, a presente pesquisa demonstra os reflexos da abstração e fragmentação do espaço urbano nas decisões administrativas, fatores que devem estar presentes em análises do direito urbanístico e planejamento urbano.

Palavras-chave: Espaço urbano; Direito Urbanístico; Gerenciamento; Administração Pública; Alvarás; Conflitos.

ABSTRACT

Considering the interests and conflicts that the urban space is consisted of, this dissertation analyzes how these elements are reflected in administrative decisions, specially those responsible for the management of urban space. For this assessment, the chosen object of research are the urban licensing for building permits issued by Curitiba's municipal government in the years of 2016 and 2017, as well as the urban licensing for building permits of the last four shopping centers constructed in the city (ParkShopping Barigui, Shopping Palladium, Shopping Pátio Batel e Shopping Jockey Plaza). Initially, this dissertation sought to understand how urban legislation is established and how this legal framework is managed by the public administration. Once this organization has been understood, a quantitative analysis of the urban permits of the years of 2016 and 2017 was carried out, adopting as evaluation criteria its finality, the category of the developments evaluated and which city zones had the largest share of its territory managed by the public administration. From this quantitative analysis, it was possible to note the predominance of the issuance of permits for construction of housing developments, whether collective or unitary. Through an spatialization of these permits it was noticed that the districts far from downtown and with scarcity of urban infrastructure concentrate urban permits destined for housing, while districts near downtown and provided with urban infrastructure concentrate urban permits for commercial properties. Conjointly with the quantitative analysis, a qualitative analysis of the urban permits was also taken. This stage of the research compared the proceedings taken for the issuance of the permits, the agencies and entities responsible for the evaluation of the permits, possible compensatory measures requested to the entrepreneur and its relation with the impact of the development. Initially, the qualitative analysis found a similarity between the years of 2016 and 2017, even with changes in the political party of the municipal government (Gustavo Fruet in the year of 2016 and Rafael Greca in the year of 2017). The qualitative analysis also demonstrated how administrative acts of urban permits lack appropriate urbanist and legal motivations for its issuance, being, sometimes, possible compensatory measures that hold little relation with the real impacts resulted by big developments. These results demonstrated how the execution of urban planning is perverted by the exterior logic of law and urbanism, a movement that attests the absence of a rationality in the process of urban planning. This execution is, in reality, a result of the accumulation of contradictions and disputes that are present in the urban space, whether they come from the State, the Market or organized civil society. This research also found that the State and its public administration cannot be homogeneously analysed, considering that the permits show contradictions between public administration sectors in the moment of the issuance of urban permits. In summary, this research shows the results of the abstraction and fragmentation of the urban space in administrative decisions, factors that should be presented in another analysis of urban law and urban planning.

KEY-WORDS: Urban space; Urban Law; Management; Public Administration; Permits; Conflicts.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - UNIDADES RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE GUSTAVO FRUET (2016).....	88
FIGURA 2 - UNIDADES RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE RAFAEL GRECA (2017)	89
FIGURA 3 UNIDADES NÃO RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE GUSTAVO FRUET (2016).....	90
FIGURA 4 - UNIDADES NÃO RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE RAFAEL GRECA (2017)	91

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – FINALIDADES DOS ALVARÁS	80
GRÁFICO 02 – CATEGORIA DO EMPREENDIMENTO	81
GRÁFICO 03 -SETORES DEMANDANTES	82
GRÁFICO 04 - EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS NO SETOR ESPECIAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SEHIS).....	84
GRÁFICO 5 – EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS NA ZR-3.....	86
GRÁFICO 6 – EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS NA ZR-2.....	86

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PROCEDIMENTOS DE EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ ANALISADOS	95
--	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – SÍNTESE QUANTITATIVA DOS ALVARÁS EXPEDIDOS NOS ANOS DE 2016 E 2017	79
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ABRASEL – PR – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do Paraná
ACP – Associação Comercial do Paraná
ADEMI – Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná
APP – Área de Proteção Permanente
ASBEA-PR – Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura no Paraná
CAU-BR – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CAU-PR – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná
CEPAC – Certificado Especial de Potencial Adicional de Construção
CIC – Cidade Industrial de Curitiba
CMU – Conselho Municipal de Urbanismo
COHAB – Companhia de Habitação Popular de Curitiba
CONCITIBA – Conselho da Cidade de Curitiba
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CREA-PR – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná
CRECI-PR – Conselho Regional dos Corretores de Imóveis do Paraná
CVCO – Certificado de Vistoria de Conclusão de Obra
CVI-PR – Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Paraná
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
IAB-PR – Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Paraná
IEP – Instituto de Engenharia do Paraná
IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
FECOMERCIO-PR – Federação do Comércio do Estado do Paraná
FIEP-PR – Federação das Indústrias do Estado do Paraná
PAC – Programa de Aceleração de Crescimento
PEG – Programa Especial de Governo
RAP – Relatório Ambiental Prévio
SECOVI-PR – Sindicato da Habitação e Condomínios do Estado do Paraná
SEHA – Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba
SEHIS – Setor Especial de Habitação de Interesse Social
SENGE-PR – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná
SETRAN – Secretaria Municipal de Trânsito
SINDUSCON-PR – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná

SINDARQ-PR – Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná

SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo

SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMOP – Secretaria Municipal de Obras Públicas

ZECV – Zona Especial do Centro Cívico

ZR – Zona Residencial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
2. CIDADES PLANEJADAS, CIDADES DISPUTADAS	24
2.1. PARA ALÉM DO ECONÔMICO: A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO	25
2.1.1. Entre o estado e o mercado: superando dicotomias, localizando imbricações	28
2.2. DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO À INSTAURAÇÃO DAS DISPUTAS	34
2.2.1. Ainda apostamos nas leis? O planejamento urbano brasileiro contemporâneo..	37
2.3. A CENTRALIDADE DO ESPAÇO ABSTRATO NO ZONEAMENTO.....	42
3. NOS LABIRINTOS DA BUROCRACIA: A GESTÃO DO ESPAÇO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	49
3.1. A GESTÃO DO ESPAÇO ABSTRATO.....	50
3.1.1. O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).....	55
3.1.2. A Secretaria Municipal de Urbanismo e o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU).....	57
3.1.3. Os órgãos de participação popular	61
3.2. A QUEM CABE GERIR? AS COMPETÊNCIAS PELA GESTÃO DO ESPAÇO URBANO	62
3.3. A ABERTURA DA POLÍTICA URBANA PARA A SOCIEDADE.....	65
4. EM BUSCA DO CONTROLE DO ESPAÇO: ANALISANDO AS EXPEDIÇÕES DE ALVARÁ EM CURITIBA	68
4.1. ADOTANDO A EMPÍRIA: JUSTIFICATIVAS, TÉCNICAS E PERCALÇOS.....	69
4.2. O LICENCIAMENTO COMO CAMPO DE BATALHA – JUSTIFICANDO ANÁLISES	74
4.3. ANALISANDO QUANTITATIVAMENTE A EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS	78
5. REFLEXOS DE DISPUTAS NOS LICENCIAMENTOS URBANÍSTICOS	93

5.1. OS CASOS ANALISADOS E SUAS CATEGORIAS.....	94
5.2. ANÁLISE QUALITATIVA DOS LICENCIAMENTOS URBANÍSTICOS	98
5.3. OS GRANDES CENTROS COMERCIAIS: BUSCANDO ESPECIFICIDADES NO LICENCIAMENTO DE SHOPPING CENTERS	107
5.4. O QUE O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO PODE DIZER SOBRE A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO?.....	114
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS	121

1. INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras são tema em constante debate acerca de seu desenvolvimento e dos possíveis problemas advindos de seu crescimento: a valorização exacerbada da terra urbana, a insuficiência de serviços públicos ou os entraves do sistema viário são algumas das diversas problemáticas que marcam as reflexões acerca do ambiente urbano.

A falta de planejamento urbano ou sua execução inadequada são as principais respostas apontadas para a resolução dos problemas citados, principalmente porque o Brasil possui ampla legislação urbanística responsável por regulamentar o desenvolvimento urbano.

Esse contexto acarretou no entendimento de que uma adequada execução da legislação geraria um processo de racionalização nas cidades, de modo que a aplicação das normativas urbanas atenderiam, sobretudo, ao interesse público dos habitantes, entendendo-se o planejamento urbano como um direito coletivo a ser assegurado a todos.

Todavia, a aplicação do arcabouço normativo urbanístico contemporâneo não logrou êxito no cumprimento dos objetivos que marcaram sua criação, como a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e igualitário. Os problemas advindos do crescimento urbano permaneceram latentes.

Parte da permanência de tais problemas advém da própria legislação ou do contexto institucional em que estas são produzidas. É possível sugerir que o fato de as legislações urbanísticas não serem autoexecutáveis, aliado a posturas omissivas por parte dos municípios, seria uma das justificativas para que a realidade urbana não fosse alterada.

Ocorre que essa justificativa não logra êxito em responder integralmente a maneira como o espaço urbano continua se desenvolvendo.

Assim, é necessário considerar o fato de como o espaço urbano é tanto um fruto como uma condição do sistema capitalista de produção, o que a torna um alvo dos mais distintos interesses acerca da produção do espaço. Tais interesses advém do próprio Estado, de segmentos do mercado ou da sociedade civil.

A maneira como esses diversos interesses podem vir a se relacionar, seja diante de um conflito, seja diante de uma mediação de interesses, acaba por repercutir

na forma como o espaço urbano é produzido.

Nesse cenário conflituoso, o Estado passa a ser tanto um dos interessados na produção do espaço urbano, como também um dos responsáveis pelo gerenciamento dos diversos interesses que perpassam essa produção.

Essa atuação estatal é notada nos dois limites que constituem o planejamento urbano de um município: desde os debates políticos que antecedem a consolidação do planejamento urbano, até a expedição de alvará de construção para um empreendimento imobiliário, no qual as principais normativas urbanísticas são manejadas. É diante desse cenário institucional que surgiram os questionamentos que motivaram esta pesquisa, quais sejam: de qual modo a administração pública do Município de Curitiba aplica suas legislações de planejamento urbano? Quais são as razões que levam a uma decisão administrativa que trata, essencialmente, do espaço urbano?

A escolha do Município de Curitiba não se deu de maneira aleatória. Conforme abordado em análise histórica formulada por Dennilson de Oliveira, a capital paranaense é cercada pelo discurso da excepcionalidade de seu planejamento urbano¹ mesmo quando muitos dos problemas urbanos citados inicialmente também se fazem severamente presentes no cotidiano da cidade.

Analisar a forma como esse planejamento é posto em prática pela Administração Pública, pode ser uma maneira de compreender os avanços, limites e retrocessos das normativas urbanísticas aplicadas no contexto socioeconômico contemporâneo.

É necessário ressaltar que a análise aqui apresentada adota o entendimento de que o Estado e sua Administração Pública são instituições compostas de interesses próprios, além de serem constantemente perpassadas por aspectos externos à sua estrutura.

A interpretação adotada para a análise desta dissertação compreende que o Estado possui interesses específicos em face ao espaço urbano, conforme antecipado por Mark Gottdiener, já que este exerce poderes políticos através do controle do desenvolvimento da terra e dos próprios sujeitos que se encontram nele inseridos.²

Partindo de tais questionamentos e pressupostos teóricos, o presente estudo

¹ OLIVEIRA, Dennilson de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2014. p.15.

² GOTTIDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo. p. 221.

buscará avaliar o que as possíveis discordâncias entre o planejamento urbano e o licenciamento urbanístico dizem a respeito dos interesses da Administração Pública acerca do espaço urbano, bem como as disputas que marcam a produção deste.

Para tal empreitada, este trabalho se dividirá em quatro capítulos, que abordarão inicialmente a análise do planejamento urbano e dos setores da Administração Pública responsáveis por sua execução, para em seguida analisar especificamente a liberação dos alvarás de construção junto ao Município.

O primeiro capítulo, denominado “Cidades Planejadas, Cidades Disputadas”, pretende consolidar os entendimentos que dão início à análise, buscando compreender como se dá a produção do espaço urbano diante do modo de produção capitalista contemporâneo.

Escapando de análises que se concentram exclusivamente em aspectos econômicos, a análise proposta busca compreender as contradições presentes no espaço urbano e suas relações com o social e o espacial das cidades.

Esse capítulo também busca demonstrar como essa diversidade de interesses e disputas pode ser apontada como justificativa para a produção desigual do espaço urbano, para além das justificativas que se concentram nos aspectos legais e institucionais, aqui já mencionadas.

Diante da centralidade dos interesses em conflito, o capítulo também pretende detalhar quais são os sujeitos que compõem o espaço urbano e como se dão as relações entre eles.

Compreendida a importância da terra dentro do modo de produção capitalista e quais os sujeitos em disputa, o segundo capítulo busca demonstrar como essas relações ocorrem no âmbito do Município de Curitiba. Para tal empreitada, inicialmente é detalhado como o espaço urbano da capital paranaense é regulado pelas normativas de planejamento urbano.

Em seguida, passa-se a analisar como a administração pública é estruturada para cumprir a função de gestão do espaço urbano, apontando os principais órgãos responsáveis pela elaboração do planejamento urbano e, principalmente, pela sua execução.

O capítulo em questão também busca avaliar como se dá a divisão de competências na burocracia administrativa municipal, avaliando se um órgão municipal pode vir a se sobrepor às decisões emitidas por outro órgão de competências semelhantes. Essa análise de conflitos existentes no âmbito da própria

estrutura administrativa serve, inclusive, para afastar do presente estudo abordagens que tratam o Estado como uma estrutura totalmente homogênea, ou seja, na qual todos os setores da Administração Pública e do Estado possuiriam o mesmo objetivo e interesse acerca do espaço urbano.

Optou-se, assim, por analisar inicialmente o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), a SMU (Secretaria Municipal de Urbanismo) e seu CMU (Conselho Municipal de Urbanismo), além do CONCITIBA (Conselho da Cidade de Curitiba). A escolha ocorreu diante de os referidos órgãos serem os de competência central na gestão da política urbana municipal.

O terceiro capítulo, por sua vez, parte para as análises concretas dos licenciamentos urbanísticos expedidos em Curitiba, adotando os entendimentos expostos nos capítulos anteriores como ferramentas de análise da produção do espaço, de modo a produzir a construção do cenário de produção de empreendimentos imobiliários em duas gestões municipais: a de Gustavo Fruet (2013 a 2016) e Rafael Greca (2017 a 2020).

Considerando o teor empírico que marca as avaliações que serão expostas em sequência, o capítulo também discorre sobre a metodologia utilizada no trabalho, expondo as justificativas das escolhas de categorias de análise e a maneira como serão articuladas.

Também foram expostos os contatos iniciais do mestrando junto aos órgãos da Administração Pública abordados no estudo e as primeiras conclusões obtidas de tais observações iniciais.

Em seguida foi realizada análise quantitativa dos alvarás de construção (objeto de análise desta pesquisa) no decorrer de um ano de cada gestão, o que permitiria a compreensão das áreas do Município onde a legislação urbanística foi manejada pela administração pública, mediante a realização da espacialização geográfica, por meio de mapas e gráficos, de parte dos relatórios de expedição de alvará fornecidos no site eletrônico da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Por fim, no quarto capítulo, buscou-se analisar os procedimentos de licenciamento urbanístico que se encontram inseridos nos cenários expostos no decorrer do capítulo terceiro.

Para tal análise foram selecionados empreendimentos para fins residenciais e para fins comerciais ou de serviço, selecionando os de maior e menor porte de cada gestão, buscando, então, compreender como se dava o procedimento de

licenciamento para construir e se determinadas características poderiam influenciar nos rumos do licenciamento.

Complementando essa análise, foram analisados os licenciamentos para construção dos Shoppings Barigui, Palladium, Pátio Batel e Jockey Plaza, considerando que o histórico do Município de Curitiba é marcado por diversos debates acerca dos impactos de tais empreendimentos em seu planejamento. A escolha dos respectivos empreendimentos se deu tanto devido à proximidade de sua construção com o marco temporal adotado nesse estudo, como pelo grande porte dos empreendimentos.

Os documentos utilizados para esse estudo foram obtidos junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, após protocolo de ofício entregue ao referido órgão requisitando o acesso a eles – solicitação que não gerou grandes questionamentos por parte da estrutura administrativa.

O presente estudo se concentra na atuação do Estado e sua Administração frente ao aspecto legal da cidade. Todavia, é fundamental compreender que posturas adotadas pela estrutura estatal em relação aos imóveis e espaços classificados como ilegais também dizem respeito à forma como o Estado e sua Administração Pública gerenciam o espaço urbano. Tais fatos fazem necessária a ressalva de que todas as análises que serão aqui apresentadas dizem respeito somente a uma das faces de atuação do Estado.

2. CIDADES PLANEJADAS, CIDADES DISPUTADAS

Um estudo que visa apresentar e analisar as rotas da execução do planejamento urbano (tendo o município de Curitiba como objeto central de pesquisa) pode acabar por se tornar uma defesa da racionalidade vigente nas normativas de planejamento urbano municipal e, em paralelo, acusação contra possíveis irregularidades notadas no decorrer de sua execução.

Todavia, entende-se que uma avaliação do papel dos órgãos administrativos na execução do planejamento urbano pode ser um importante caminho de compreensão de como o direito vem sendo empregado para a produção do espaço urbano e quais os principais interesses que se encontram nesse processo de disputa. Possíveis conclusões que venham a surgir desta avaliação podem contribuir para análises críticas do urbano e suas relações com o direito, além de demonstrar possíveis afrontas ao “dever ser” do direito, mesmo não sendo este o ponto central do presente estudo.

Diante disso, é necessário compreender quais são os fatores que levam o espaço urbano a ser o *locus* de contradições no momento de sua produção e quais acabam sendo as relações dialéticas existentes entre o social e o espaço físico.

Soma-se a tal análise, a compreensão de como são travados os diversos conflitos pela produção e apropriação do espaço urbano, compostos pelas diversas instituições e sujeitos que se encontram inseridos no urbano.

Considerando que esses entraves perpassam o Estado e sua administração pública, também é necessário avaliar de que modo as decisões administrativas de gerenciamento do espaço urbano são marcadas pelos conflitos de apropriação do espaço urbano.

Tais reflexões iniciais são essenciais para uma valoração aprofundada de como o Estado atua, especificamente em licenciamentos urbanísticos, na produção do espaço urbano e quais sentidos essa atuação pode trazer como significados.

Então, o presente capítulo visa compreender a importância do espaço urbano no modo econômico vigente, buscando interpretar como essa centralidade se evidencia nas ações desenvolvidas pelo Estado.

2.1. PARA ALÉM DO ECONÔMICO: A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO

Lefebvre reconhece que a existência de cidades precede à realidade capitalista; todavia, é com o momento da industrialização que o espaço urbano se constitui tanto como condição, mas também como produto, do modo de produção, tendo seu valor de uso (pautado nas destinações que se dá a um determinado bem) reduzido em face ao valor de troca (este pautado nas condições de mercado).³

Nesse contexto, a compreensão de como se dá o regramento do espaço urbano pelo direito passa, necessariamente, pela compreensão de como esse espaço é produzido e quais as relações sociais que se travam sobre ele, o que, por si só, acaba influenciando o papel do direito na gestão da terra, gerando um entendimento ampliado da relação entre produção e regulação do espaço.

Assim, é necessário se afastar de compreensões que tratam o espaço urbano de uma maneira segmentada, nas quais se atribui alguma especificidade do espaço a um determinado grupo ou condição material, sem qualquer proposta de movimento de retorno à totalidade do espaço urbano ou de integralização das conclusões obtidas.

De acordo com Milton Santos, é possível apontar que as análises econômicas foram as primeiras a se debruçar sobre o urbano, buscando atingir uma síntese acerca da constituição do espaço urbano de acordo com o sistema econômico político vigente.⁴

Para o referido autor, a economia política da cidade, vertente de análise à qual Milton Santos se insere, aborda como a cidade se organiza em face ao sistema de produção e como os diversos sujeitos que compõem a vida urbana encontram seu lugar no ambiente urbano.⁵ Trata-se, então, de um entendimento ampliado do fenômeno da ocupação e apropriação da terra urbana, quando esta é tratada como um elemento central para a compreensão da produção capitalista.

Tal vertente pode angariar benefícios para o entendimento da produção do espaço, já que amplia as categorias teóricas disponíveis para a compreensão das relações entre o modo de produção e o espaço, pois incorpora às categorias clássicas (como divisão social do trabalho, natureza e sociedade, entre outras) temáticas do

³ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001, p. 14.

⁴ SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p.114.

⁵ *Ibid.*, p.114.

capitalismo contemporâneo, como a questão do meio ambiente construído e os subsistemas capitalistas existentes nas cidades contemporâneas.⁶

Porém, a análise econômica do processo de urbanização não pode cair em simplismos, devendo-se atentar a todas as especificidades de relações travadas no ambiente urbano, suas respectivas hierarquias e efeitos no espaço urbano, conforme destacado por Milton Santos:

Desse modo, todo perigo de uma análise simplista deve ser exorcizado. Dizer, por exemplo, que as cidades se põem sobretudo ao serviço do capital é apenas um discurso. É indispensável chegar a uma classificação em que os capitais presentes sejam distinguidos por suas qualidades e utilizações e os seus detentores sejam vistos em função do poder que desfrutam. A proporção dos capitais fixados a terra segundo sua idade técnica e características funcionais é, por sua vez, um dado indispensável a própria caracterização do espaço urbano. E a população presente deve, igualmente, ser analisada por intermédio de uma classificação pertinente, que privilegie as relações com as características do espaço, como acima indicado. Todas essas relações terminam por se definir como relações políticas, ainda que revistam formas econômicas, culturais ou outras⁷.

Entende-se que o afastamento do simplismo citado por Milton Santos pode se dar com o auxílio de teorias que, sem abandonar as contribuições da economia política, buscam tratar o espaço urbano tanto como um efeito das relações sociais que se envolvem sobre ele, como também ele próprio um dos indutores das relações sociais – o espaço urbano sendo ao mesmo tempo produto, meio de produção e palco das contradições vigentes em um determinado recorte histórico.⁸

Tantas formas de o espaço urbano se apresentar no desenvolvimento do capitalismo acarretam na sua centralidade, seja no que se refere aos aspectos do valor da terra para o modo de produção capitalista, seja na relevância do próprio design urbano (no sentido de como o espaço se organiza), elementos centrais para análises da constituição do espaço urbano.

Lefebvre vai apontar, então, como o espaço inserido na sociedade capitalista acaba por possuir uma aparência lógica, quando na realidade se encontra em constante movimentação de fragmentação e comercialização. É essa característica que fará com que Lefebvre afirme que o espaço urbano é 'simultaneamente global e

⁶ SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p.116.

⁷ Ibid, p.123.

⁸ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política: O direito à Cidade II**. 2ª.Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p.47.

pulverizado’, sendo que ambas características se encontram em um constante processo de contradição, principalmente quando analisados sob a ótica institucional.⁹

Partindo dessas concepções, Amélia Luisa Damiani irá apontar que a produção do espaço deve ser compreendida como as relações existentes entre a realidade prática e os signos e formas do espaço abstrato, tão presentes no Estado Capitalista Contemporâneo – devendo, assim, deixar de se preocupar tão somente para os desvios da produção do espaço.¹⁰

Ana Fani Alessandri Carlos aponta que para o estudo dessa realidade social é necessário reconhecer como o espaço urbano é produzido por diversos níveis de reprodução da sociedade, como a dominação política, a reprodução e a acumulação do capital e a busca pela realização da vida humana, o que gera uma dupla dimensão, pautada pela materialidade e os conteúdos sociais que se produzem nesse mesmo espaço. É necessário, em vez de ater-se à materialidade, compreender qual o conteúdo dessas práticas sociais e como elas se territorializam no espaço.¹¹ Trata-se da abordagem que podemos denominar de produção social do espaço urbano.

Nesse contexto, conforme expõe Mark Gottdiner, o espaço urbano acaba sendo dividido entre o espaço concreto (onde de fato transcorrem as atividades da humanidade) e o espaço abstrato (muito pautado na lógica de organização do espaço pelo poder estatal através do planejamento e do urbanismo).¹²

A importância da fragmentariedade e de suas conseqüentes dinâmicas são apontadas por Lefebvre:

O espaço arquitetônico e urbanístico, enquanto espaço, tem essa dupla característica: desarticulado e até estilhaçado sob a coerência fictícia do olhar, espaço de coações e de normas disseminadas. Ele tem esse caráter paradoxal que se tenta definir aqui: junto e separado. É dessa maneira que ele é concomitantemente dominado (pela técnica) e não apropriado (para e pelo uso). Ele é imediato e mediato, ou seja, pertence a uma certa ordem próxima, a ordem da vizinhança, e a uma ordem distante, a sociedade, o Estado. A ordem próxima e a distante só tem uma coerência aparente que de modo algum impede a desarticulação.¹³

⁹ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**: O direito à Cidade II. 2ª.Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 55.

¹⁰ DAMIANI, Amélia Luisa. (Des)encontros entre a Geografia e o Urbano: a contribuição de Henri Lefebvre. In: DAMIANI, Amélia Luisa; BAITZ, Ricardo. **Atravessando a Geografia, Marx, Lefebvre e os Situacionistas**. Vol.1. São Paulo: Editora Tiragem Livre, 2017. p.49.

¹¹ CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “Organização” à “Produção” do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Contexto. p.70.

¹² GOTTIDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo. p.159.

¹³ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**: O direito à Cidade II. 2ª.Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG,

Lefebvre destacará como as contradições notadas no espaço urbano não advêm de sua racionalização, mas das inúmeras relações sociais que nele se desenvolvem, sendo muitas vezes traduzidas pelos conflitos entre o espaço abstrato e o espaço imediato, sendo que “no plano institucional, essas contradições aparecem entre os planos gerais de ordenamento e os projetos parciais dos mercadores de espaço.¹⁴

Essas disputas e conflitos são potencializadas quando, de acordo com Ana Fani Alessandri Carlos, a terra urbana entra sucessivamente em um estado de escassez, tornando-se obstáculo para a expansão do espaço urbano e lançando a produção imobiliária às contradições típicas do desenvolvimento capitalista.

Exemplos de tal situação são as hipóteses dos casos de restrição da expansão do perímetro urbano, onde as atividades de empreendimento urbano acabam sendo limitadas pelo planejamento disposto em lei.

Nesse mesmo sentido, Daniele Regina Pontes aponta como as normas aplicadas sob a terra urbana refletem as diversas apropriações que ocorrem sob tal bem e suas demandas em face ao Direito – o que poderia gerar fissuras de práticas em face à terra urbana que se distinguem da lógica proprietária vigente.¹⁵

Diante dessa produção conflituosa, é imprescindível compreender como diversas categorias sociais (mercado, sociedade civil, poder burocrático, dentre outros), dotadas das mais variadas ambições, são afetadas pelo modo de produção do espaço e como elas próprias interferem nessa produção, uma vez que seu papel nesse contexto é essencial.

2.1.1. Entre o estado e o mercado: superando dicotomias, localizando imbricações

Considerando as críticas até aqui formuladas acerca de concepções estritamente economicistas do espaço urbano, é necessário levar em consideração como este é composto por uma vastidão de grupos sociais, dotados dos mais variados interesses, de modo que toda categoria que venha a ser analisada não poderá ser tratada de maneira homogênea, ignorando possíveis margens de autonomia que

2016, p.51.

¹⁴ Ibid., p.55.

¹⁵ PONTES, Daniela Regina. **Direito à Moradia**: entre o tempo e o espaço das apropriações. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3aAQIDr>>. Acesso em: 03.jan.2020, p. 198.

tenham os indivíduos que fazem parte das respectivas estruturas.

Conforme ressaltado por Roberto Lobato Corrêa, é necessária a superação de visões dicotômicas que ora apontam o espaço urbano como um simples fruto do mercado, ora como resultado das regulações de um Estado onipresente. A produção do espaço urbano deve ser compreendida como um produto gerado a partir de uma série de atos praticados por sujeitos concretos, históricos, que adotarão medidas visando interesses por vezes contraditórios e conflituosos entre si e nem sempre marcados pela divisão acirrada entre mercado e estado.¹⁶

Diante disso, é possível compreender a produção do espaço por meio da análise das relações travadas entre três segmentos: o mercado, o Estado e a sociedade civil organizada.

Ao apontar as principais funções a serem executados pelo Estado, mais uma vez Roberto Lobato Corrêa aponta que este possui um amplo rol de atuações junto ao meio urbano, como o estabelecimento de marcos jurídicos reguladores da produção e utilização do espaço, taxaço do solo, produço de condições específicas para a produço de bens imobiliários ou industriais, controle do mercado fundiário e industrial, além de ele próprio poder ser o dono de glebas urbanas que serão utilizadas em transações comerciais estabelecidas com outros agentes sociais.¹⁷

Portando tantos papéis de atuação e interferência no espaço, o Estado se torna uma instituição central para compreensão de como a terra urbana é gerida, exercendo seu poder de maneira diversificada e complexa:

Segundo Lefebvre, porém, o Estado é uma estrutura para o exercício de poder, que no sentido weberiano não pode ser reduzido apenas a interesses econômicos. Isto é, o Estado pode agir, e na maioria das vezes o faz, no interesse do capital, mas não pode buscar seus *próprios* interesses, que tendem a reforçar a manutenção da estrutura nação-Estado na sociedade. A criação de um espaço apropriado para tais interesses constitui uma parte *fundamental* e intrínseca da atividade estatal. Em contraste com Castells, portanto, o Estado é uma forma hierárquica, dotada de abstração concreta de poder, numa relação de subordinação-dominação, que é então utilizada por burocratas para controlar a sociedade. Além disso, ele concebe sua essência, a tarefa concreta de dominação, da mesma forma que realiza o poder econômico – historicamente pela destruição, no curso do tempo, do espaço social e pela sua substituição por um espaço instrumental, fragmentado e uma estrutura administrativa hierárquica desenvolvida no espaço.¹⁸

¹⁶ CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Contexto. p.43.

¹⁷ Ibid., p. 46.

¹⁸ GOTTIDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, p.146.

Como aponta Marcio Rufino Silva, essas atuações estatais, muitas vezes, buscam reduzir ou coordenar contradições e alienações inerentes ao capitalismo, de modo que, partindo dos marcos teóricos aqui adotados, é possível classificar a adoção de figuras caras ao Direito Estatal, como “políticas públicas”, “parcerias público-privadas”, “planejamentos estratégicos” e “planos diretores”, como uma busca de produção de alienação da produção do espaço, atividade institucional que muitas vezes fortalece símbolos e mistificações acerca do espaço urbano.¹⁹

Nesse contexto, é necessário reconhecer que atuações estatais que buscam promover o interesse público não se encontram apartadas das relações econômicas, sociais e políticas presentes no espaço urbano – de modo que desvendar as lógicas espaciais propagadas pelo Estado só são compreendidas quando tais relações se encontram presentes na análise.

Já que a atuação estatal não se encontra isolada, em alguns momentos atuando de maneira conjunta ou no mesmo sentido das posturas do mercado, é necessário compreender tanto as especificidades do respectivo agente social, como suas imbricações junto ao Estado.

A importância do espaço urbano para o mercado advém do momento em que, após a terra ser devidamente concentrada pelas classes proprietárias, o mercado visa atingir a maior renda passível de ser adquirida através do monopólio²⁰.

Ao se analisar a importância da terra para o mercado e como ocorre sua atuação em face a tal recurso, é necessário o reconhecimento de que a atuação empresarial não ocorre de maneira homogênea, considerando que, quanto maior a diversidade de agentes em um determinado espaço, mais complexa e conflituosa serão as relações entre eles, por vezes, ocorrendo a formação de diversas coligações políticas de interesses em relação ao espaço urbano²¹.

Conforme sustenta Harvey, essa diversidade da própria classe capitalista acarretaria na proposição de sua divisão em três categorias, relacionadas aos interesses de tal setor perante ao espaço urbano. A primeira fração seria composta pelo capital responsável tão somente pela propriedade da terra; a segunda fração

¹⁹ SILVA, Marcio Rufino. Diferença e Diferencialismo: para uma crítica da homogeneização. In: DAMIANI, Amélia Luisa; BAITZ, Ricardo. **Atravessando a Geografia, Marx, Lefebvre e os Situacionistas**. Vol.1. São Paulo: Editora Tiragem Livre, 2017. p. 98.

²⁰ Ibid., p.188.

²¹ HARVEY, David. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço e Debate**. N^o 39. Cidades: Estratégias Gerenciais. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1981. p. 52.

seria composta pelos interessados na construção de empreendimentos, enquanto a terceira seria a atuante em defesa de um “capital geral”, buscando tão somente a obtenção do lucro através do ambiente construído.²²

No atual estágio do capitalismo, é possível afirmar que tais setores do Mercado necessitam estabelecer relações junto ao Poder Estatal, reforçando a ideia de que não atua de maneira isolada. O Mercado, em seus diversos segmentos, tende a propor atuações com característica público-privada.²³

Essas parcerias são, em geral, medidas tipicamente empresariais, já que pautadas no risco para a obtenção do desenvolvimento econômico, de modo que o Estado tende a ser o agente responsável por arcar com a maior parte dos riscos, sendo que essas ações têm como foco principal o desenvolvimento local do espaço, raramente abordando o território de maneira integrada.²⁴

Essas parcerias muitas vezes advêm de práticas do que pode ser denominado “redes de desenvolvimento”, termo criado por Mark Gottdiener para classificar grupos formados tanto por agentes do empresariado, como do próprio Estado (o que impede uma classificação dicotômica entre público e privado), que buscam, através de ações diretas ou indiretas, favorecer seus interesses particulares. Ressalte-se que é possível existir mais de uma rede de desenvolvimento em um mesmo território, inclusive com interesses opostos em face ao espaço urbano.²⁵

Todavia, tais redes de desenvolvimento não podem ser encaradas como centralizadoras do processo de expansão e desenvolvimento da terra urbana, seja porque nem sempre seus interesses estarão em acordo com os interesses do Estado, seja porque seu desenvolvimento advêm de fatores estruturais e ideológicos presentes na sociedade.²⁶

Gottdiener destaca que essas redes de desenvolvimento tendem a ser acionadas em momentos em que o poder Estatal necessita de respaldo político para expansões espaciais. Isso, segundo o autor, torna possível concluir que o desenvolvimento do espaço urbano raramente advém da atuação de um único agente

²² Ibid., p.186.

²³ O termo “público-privado” é utilizado como uma forma de atuação entre o Estado e o mercado na produção do espaço, afastando-se da figura jurídica regulamentada pela Lei Federal no 11.079/2004.

²⁴ HARVEY, David. Op. cit. p. 52.

²⁵ GOTTIDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, p. 220.

²⁶ GOTTIDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, p.220.

ou instituição, mas, sim, fruto de um constante processo de gerenciamento de interesses (do Estado, dos diversos setores do mercado, das redes de desenvolvimento presentes em um local específico).²⁷

O espaço urbano também é disputado pelos interesses de movimentos civis, muitas vezes pautados em alterações na realidade desse espaços. Considerando o pressuposto de que o espaço urbano é constituído (e também constitui) pelas contradições inerentes ao sistema capitalista, os movimentos urbanos acabam por nelas se inserir, refletindo as mesmas contradições que por vezes visam combater.²⁸

Soma-se a isso o fato de o espaço urbano se constituir como um elemento central para as pautas dos movimentos sociais, considerando sua importância para a manutenção do capitalismo e suas respectivas classe sociais, o que também acaba por levar à importância de seu controle por parte das classes dominantes.²⁹

É de suma importância compreender que as relações entre o Estado e mercado, com todas as suas complexidades e contradições, não ocorrem de maneira isolada de outras organizações sociais, que podem, conforme já apontado, tanto reforçar uma lógica de desenvolvimento urbano nas decisões quanto tensionar seu rumo.

Em um contexto de tamanha disputa e diversas intersecções no momento de tomadas de decisões estatais, não é possível partir de abordagens teóricas ou metodológicas que tratem o Estado como um aparato neutro ou autônomo. Ele se encontra inserido em uma conturbada realidade, constituída por uma miríade de interesses, sendo que suas decisões podem ser interpretadas como uma representação de como esses interesses são gerenciados.

A história do planejamento urbano no Brasil e sua efetividade exemplificam essa complexidade: em alguns municípios, a inefetividade do planejamento proposto ocorreu diante da ausência de consensos entre órgãos do próprio Estado³⁰, enquanto em outros municípios, como Curitiba, o referido sucesso do planejamento urbano propostos seria devido a acordos firmados tanto entre os diversos órgãos estatais, como entre os representantes dos diversos segmentos do mercado³¹, ou seja os os

²⁷ Ibid., p.220.

²⁸ Ibid., p.154.

²⁹ HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade às revoluções urbanas. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014. p. 235.

³⁰ MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo: Editora Vozes, 2012. p.74.

³¹ OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2000. p.123.

diversos arranjos entre instituições e setores da sociedade civil definirão o eventual sucesso ou fracasso dos planejamento estabelecido.

A despeito de o planejamento urbano ser formado por uma conjunção de diversas forças, ainda é fortemente presente o entendimento de que as decisões estatais possam ser firmadas sob uma racionalidade que se afasta dos interesses concretos que atravessam o Estado, negando aspectos políticos, sociais e espaciais das referidas decisões estatais.³²

O interesse público ser um princípio inerente às normas de planejamento urbano e na sua própria execução é um dos exemplos da negação mencionada acima, muito presente tanto na doutrina urbanística³³, como na dogmática de planejamento urbano³⁴, para a qual a utilização da “promoção do bem comum” como justificativa para a produção do planejamento urbano é uma constância.

Esse mesmo sentido está presente nos princípios e diretrizes que orientam a aplicação da legislação urbanística. Em verdade, a própria doutrina aponta que o direito urbanístico teria como função principal a distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Assim, as cidades são produzidas de maneira desigual, com os diversos grupos que a compõem possuindo formas diferenciadas de acessar a estrutura estatal e interferir em suas decisões acerca do espaço.

Esse contexto faz com que normativas que teriam o objetivo inicial de gerar um processo de urbanização igualitário acabariam se tornando ferramentas para essa apropriação contraditória do espaço urbano, sendo possível concluir que o Estado se torna uma instituição promotora da própria desigualdade³⁵ ou ainda de intensificação das contradições existentes.³⁶

Diante disso, é necessário se afastar de visões de compreensão do modo de produção do espaço urbano que buscam somente formular críticas à execução de planejamento urbano e legislações urbanísticas no geral, tendo como horizonte o simples fortalecimento da racionalidade de organização e disciplinamento dos

³² DAMIANI, Amélia Luisa. (Des)encontros entre a Geografia e o Urbano: a contribuição de Henri Lefebvre. In: DAMIANI, Amélia Luisa; BAITZ, Ricardo. **Atravessando a Geografia, Marx, Lefebvre e os Situacionistas**. Vol.1. São Paulo: Editora Tiragem Livre, 2017, p.51.

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 11ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p.40.

³⁴ FERRARI, Celso. **Dicionário de Urbanismo**. 1ª Ed. São Paulo: Disal Editora, 2004. p.200.

³⁵ SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p.118.

³⁶ GOTTIDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, p.146.

espaços previstos no texto legal.

Isso ocorre porque essas visões tendem a reforçar a ideia de uma viabilidade da racionalização do espaço, mediante a adoção de técnicas e instrumentos urbanísticos que promoveriam uma organização desse mesmo espaço, enquanto este, inclusive sob a égide do planejamento, continuará sendo fragmentado e utilizado de maneira quase exclusiva para os interesses de mercado.³⁷

Esse esforço incessante por uma racionalidade acarreta na divisão entre dois modelos: o ideal e o empírico, sendo que, ao se notar a inviabilidade do primeiro, busca-se a adoção de medidas que corrijam os defeitos presentes na realidade, em uma busca constante pelo modelo utópico – postura que acaba por negar a dialética inerente ao espaço e as diversas contradições que o constituem.³⁸

Considerando que essas contradições e disputas fazem parte das avaliações buscadas no presente estudo, pretende-se inicialmente compreender como estes se fazem presentes no momento da elaboração do planejamento urbano, para, nos capítulos posteriores, avaliar sua manifestação no decorrer da execução do respectivo planejamento – representada neste trabalho pelas emissões de alvarás de construção.

2.2. DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO À INSTAURAÇÃO DAS DISPUTAS

A crítica acerca da aposta na racionalização do espaço, a ser efetivada mediante o planejamento e a sua regulamentação como solução para a superação das contradições da produção capitalista do espaço se torna necessária quando a política urbana brasileira, desde o início de sua formulação, pautou-se discursivamente na organização do espaço como forma de superação das desigualdades sociais.

Diante disso, compreender de maneira crítica como esse planejamento vem sendo efetivado e como a legislação urbanística vem sendo aplicada acaba por se tornar um campo fértil para reconhecer se um arcabouço legal, pensado inicialmente

³⁷ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política: O direito à Cidade II**. 2ª.Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 55.

³⁸ DAMIANI, Amélia Luisa. (Des)encontros entre a geografia e o urbano. In: DAMIANI, Amélia Luisa; BAITZ, Ricardo. **Atravessando a Geografia, Marx, Lefebvre e os Situacionistas**. Vol.1. São Paulo: Editora Tiragem Livre, 2017. p.39.

para a promoção da justiça espacial, conseguiu alcançar os objetivos que justificaram a sua criação.

Essa ambição de racionalização do espaço é anterior aos momentos de luta pela reforma urbana, travadas no momento da redemocratização do país, nos anos 1980. O histórico dos primeiros planos diretores implantados no Brasil, ainda na década de 1970, foi marcado pela elaboração de planos pouco comprometidos com a realidade e, portanto, de escassa efetividade, muitas vezes tendo orientações de índole mercadológica sobrepostas ao pactuado legislativamente³⁹.

Curitiba seguiu essa tendência, tendo seu primeiro Plano Diretor aprovado ainda em 1942, elaborado por Alfred Agache, mesmo urbanista responsável pelos planos diretores de outros municípios brasileiros.⁴⁰ Conforme narra Denilson de Oliveira, os rigorosos ideais modernistas acabaram não sendo plenamente efetivados no município, devido à longa demora para a implantação do plano e o inesperado crescimento sofrido pela capital paranaense no período em questão, especialmente nos anos 1950 e 1960. Isso levou à necessidade de novas reformulações no planejamento da cidade⁴¹, que culminaram na aprovação de um novo plano diretor em 1966, após debates entre elites econômicas e intelectuais do município.⁴²

O plano elaborado em tal período ainda possui considerável influência no atual planejamento urbano. Seu ponto central foi a regulação do solo urbano, a valorização do transporte coletivo e a regulação do sistema viário, sendo exemplos práticos de tal política “a hierarquização do sistema viário, o zoneamento de uso do solo, a regulamentação dos loteamentos, a renovação urbana, a preservação e revitalização dos setores históricos tradicionais e a oferta de serviços públicos e equipamentos comunitários”.⁴³

Porém, é importante ressaltar que, ainda que inserida na realidade brasileira, na qual muitos planos diretores foram elaborados, mas poucos tiveram suas políticas efetivamente executadas, a capital paranaense conseguiu se mostrar peculiar em relação às demais cidades brasileiras. Isso advém da realidade institucional vigente

³⁹ MARICATO, Erminia. As Ideias Fora do Lugar, o Lugar Fora das Ideias. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. 8ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, p.161.

⁴⁰ O referido urbanista também foi responsável pela elaboração de planos diretores para os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

⁴¹ OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, p.74.

⁴² Ibid., p.78.

⁴³ IPPUC. **1960 a 1970: o Plano Diretor**. Disponível em: <<https://bit.ly/2NAC6Km>>. Acesso em: 03. nov. 2019.

no momento da implantação de seu primeiro plano diretor, quando uma sucessão das gestões municipais e o fortalecimento de um consenso entre os sujeitos envolvidos na sua elaboração conseguiram consolidar na prática o que se previa no respectivo plano.⁴⁴

A retórica oficial presente no momento da elaboração do respectivo plano diretor se pautou na promoção do interesse público mediante a racionalização do espaço.

Todavia, conforme aponta Alexandre Fabiano Benvenuti, ainda que vinculado a um discurso de ordenamento da cidade e revitalização, o Plano Diretor implantado em 1966 se constituiu em uma importante ferramenta de orientação da expansão imobiliária, quando as regras consolidadas em tal diploma legal acabaram por direcionar os principais bairros a serem valorizados no município, em alguns momentos marcados por ideais de revitalização do espaço urbano.⁴⁵

Soma-se a isso, conforme exposto por Rosa Moura e Thaís Kornin, a atenção direcionada pelo Plano Diretor para apenas uma forma de produção imobiliária em áreas já valorizadas da cidade, com desfalque para a pauta da moradia social, o que acabou por favorecer a expansão de ocupações irregulares ou conjuntos habitacionais nas margens da cidade e a consequente expansão do tecido urbano.⁴⁶

Ambas características farão com que, conforme apontado por Gislene Pereira, a ocupação da cidade de Curitiba demonstra a articulação entre a estrutura social e a localização espacial, considerando que os bairros com melhores condições habitacionais se encontram próximos à região central, além de serem os com maior valorização de mercado.⁴⁷

É no período dos anos 1950 e 1960 em que se fortaleceram os órgãos administrativos especializados na temática urbana, tendo como função central a gestão da terra urbana e os conflitos nela existentes. Em Curitiba, os principais órgãos

⁴⁴ OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, p.78.

⁴⁵ BENVENUTI, Alexandre Fabiano. Infraestrutura, Habitação e Produção Imobiliária de Mercado na Metrópole Remodelada. In: Revista de Pós Graduação de Arquitetura e Urbanismo da FAUSP. São Paulo, v.26, n.48, 2019. p.11.

⁴⁶ MOURA, Rosa, KORNIN, Thaís. A internacionalização da metrópole e os direitos humanos. In: MOURA, Rosa, FIRKOWSKI, Olga Lúcia. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Observatório de Políticas Públicas do Paraná, Curitiba: Letra Capital Editora, 2009, p.19.

⁴⁷ PEREIRA, Gislene. A Natureza (dos) Fatos Urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2TuTgxf>>. Acesso em: 04.jan.2020. p. 44.

desse período serão o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)⁴⁸, a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)⁴⁹ e o seu Conselho Municipal de Urbanismo (CMU).⁵⁰

2.2.1. Ainda apostamos nas leis? O planejamento urbano brasileiro contemporâneo

Mesmo com um passado marcado pela inefetividade das legislações urbanísticas, no período de democratização, com intensa participação de movimentos sociais urbanos (aglutinados no Fórum da Reforma Urbana), permaneceu a aposta na elaboração de legislações para a superação das crises urbanas que se agravavam em todo o território nacional⁵¹.

Tal desenho normativo pode ter suas origens apontadas inicialmente a partir dos marcos legais da Lei nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), bem como a Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), haja vista que foram as primeiras normas a estabelecer que o município deveria respeitar o planejamento urbano, fosse no momento da aprovação do loteamento, como no caso da primeira, fosse como motivação para o ajuizamento de Ação Civil Pública, no caso da segunda legislação.⁵²

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o planejamento urbano se vê adensado, com a instituição do capítulo da Política Urbana, quando passa a ser exigida, inicialmente aos municípios compostos por mais de 20.000 habitantes, a elaboração de planos diretores, como medida de racionalização do espaço.⁵³

Então, o plano diretor passa a ser um dos principais instrumentos utilizados para coordenar o desenvolvimento urbano, pautando aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos, encontrando-se subordinado também pelas orientações de planos de níveis superiores (como estaduais ou federais), sendo o poder executivo o responsável pela sua elaboração.⁵⁴

⁴⁸ Criado em 1966, através da Lei Municipal nº 2.660/1965.

⁴⁹ Criado inicialmente como Departamento de Urbanismo, tendo funções semelhantes ao modelo contemporâneo, através da Lei Municipal nº 1.127/1950.

⁵⁰ Inicialmente denominado de Comissão de Zoneamento, criado através da Lei Municipal nº 1.875/1965.

⁵¹ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**. São Paulo: Editora Vozes, 2012, p.90.

⁵² FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na Construção Democrática do Brasil. In: **Oculum Ensaios**: Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<https://bit.ly/2Osyqtq>>. Acesso em: 25.set.2019. p.9.

⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 05.out.1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2sfn3il>>. Acesso em: 23.nov.2019. Não paginado.

⁵⁴ FERRARI, Celso. Dicionário de Urbanismo. 1ª Ed. São Paulo: Disal Editora, 2004. p. 280.

Posteriormente, com a aprovação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), as orientações previstas no texto constitucional são esmiuçadas e aprofundadas. Com a respectiva legislação, a política urbana passa a ser guiada por um amplo rol principiológico, que vai desde a garantia da cidade sustentável, da facilitação dos processos de regularização fundiária, até a distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.⁵⁵

Em paralelo, tal legislação garantiu aos municípios uma série de instrumentos que podem ser utilizados para a garantia de seus objetivos, institucionalizando sua utilização em âmbito nacional, não mais em contextos municipais, como ocorria até então. Nesse sentido, podem ser destacados a Transferência do Direito de Construir, a Outorga Onerosa, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), dentre outros.

As normativas de planejamento urbano acabam, então, estabelecendo as condições de utilização do solo urbano, de modo que o exercício do direito de propriedade passará, necessariamente, pelo atendimento aos interesses coletivos garantidos no planejamento urbano⁵⁶

O direito de construir deverá, desse modo, se pautar pela função pública do Estado em promover o ordenamento urbano local, através da conformação das propriedades individuais, garantindo, assim, a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.⁵⁷

Conforme concluído por Júlia Ávila Franzoni, diante do fato de a Política Urbana estar vinculada à ordem econômica do texto constitucional, entende-se que a justa distribuição do processo de urbanização, um dos objetivos dos planejamentos urbanos e seus instrumentos, deve garantir a promoção de um desenvolvimento econômico igualitário.⁵⁸

Para que os princípios sejam aprovados e os instrumentos aplicados, o ordenamento jurídico passou a tratar o direito de propriedade e o direito de construir como direitos distintos. Tal aspecto foi reforçado pelo próprio Código Civil, aprovado posteriormente ao Estatuto da Cidade, ao apontar que o direito de construir poderá ser limitado tanto pelos direitos dos vizinhos, como pelos regulamentos

⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 10.257**. Estatuto da Cidade. 10.jul.2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2QT56jx>>. Acesso em: 25.nov.2019.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7ªEd. São Paulo: Malheiros Editores, p.80.

⁵⁷ Ibid, p.45.

⁵⁸ FRANZONI, Julia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p. 85.

administrativos.⁵⁹

No mesmo sentido, é necessário destacar que o Estatuto da Cidade trouxe como consequência ao regime urbano a separação do direito de construir do direito de propriedade, principalmente pelo fato de alguns dos instrumentos aqui citados, como a Outorga Onerosa e a Transferência do Direito de Construir, tratariam do respectivo direito de modo apartado.⁶⁰

Considerando o espaço urbano como um bem coletivamente produzido e estando intrinsecamente ligado ao direito de construir (considerando os impactos que acarreta no espaço urbano como um todo), este se torna um direito pertencente inicialmente à coletividade, de modo que sua transferência ao poder privado somente poderá ocorrer mediante procedimentos semelhantes aos dos bens públicos, não podendo ser transferido ao privado sem qualquer contrapartida por parte deste.⁶¹

Soma-se a isso, conforme apontado por Júlia Ávila Franzoni, o fato de a política urbana dever pautar a ampliação dos benefícios sociais, repetindo a escolha dada no texto constitucional para o desenvolvimento econômico, considerando que o referido marco legal se encontra inserido no capítulo da Ordem Econômica da Constituição.⁶²

É necessário reconhecer que a justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização advém de uma concepção de cidade produzida coletivamente, mas que, considerando a desigualdade inerente ao seu espaço, os sujeitos terão um acesso desigual aos bens produzidos, de modo que se torna necessária a intervenção estatal para a redução das desigualdes presentes no espaço urbano.

Essa distribuição se dará tanto através de planos diretores (em que o município se compromete politicamente com determinada comunidade), quanto dos zoneamentos (por meio da fixação de parâmetros ou de sua flexibilização para a promoção do acesso ao direito à cidade).

As inovações trazidas pelos institutos aqui expostos acabaram por sofisticar a temática urbana, bem como a fomentar a formação de novos perfis profissionais e

⁵⁹ BRASIL. **Lei nº10.406**. Código Civil. 10. jan. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2XPavjK>>. Acesso em: 23.nov.2019. Não paginado.

⁶⁰ PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 255.

⁶¹ Ibid. p. 261.

⁶² FRANZONI, Júlia Ávila. Op. cit. p.69.

de órgãos da administração.⁶³

Entende-se que possíveis deturpações ou esvaziamento de sentidos das leis de planejamento urbano decorrem das disputas intensas pela apropriação do espaço abstrato formulado pela legislação, o que por sua vez trará consequências ao espaço concreto das cidades como um todo. Algumas dessas deturpações práticas dos instrumentos merecem destaque.

Os instrumentos como a transferência do direito de construir e a outorga do direito de construir, são casos de importante consideração. O objetivo de tais instrumentos, pautados na separação entre o direito de construir e a propriedade privada, e aplicados por alguns municípios em período anterior à Constituição, era recuperar a valorização desigual do solo urbano e promover a justiça social entre os proprietários, principalmente quando estes usufruíam de maneira distinta dos equipamentos públicos garantidos pelo Estado — conceito que foi reforçado com o advento da Constituição.⁶⁴

Todavia, esses instrumentos tenderam a ser utilizados de maneira negocial pelos municípios, principalmente em casos de regularização de empreendimentos já construídos,⁶⁵ ou ainda como instrumento de engenharias financeiras para a execução de grandes empreendimentos no período que antecedeu a execução de eventos esportivos no Brasil, como o ocorrido na construção do Estádio Joaquim Américo Guimarães, em Curitiba.⁶⁶

O EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) também passa por fenômeno semelhante. Em avaliação da aplicação do EIV na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo, constata-se que ora o instrumento é utilizado para a arrecadação fiscal do município, ora para a instalação de equipamentos públicos que visam tão somente a adaptar a área que receberá o empreendimento. As medidas

⁶³ FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005, p.284.

⁶⁴ REZENDE, Vera; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Maria Teresa Corrêa de; JUNIOR, Pedro Jorgensen. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V.11, N.2. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2nAFWtq>>. Acesso em: 28. set. 2019. p.57.

⁶⁵ BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago Azevedo Pinheiro. Uma Revisão Subutilizada: lacunas e incertezas na regulamentação dos instrumentos de política urbana no projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba. In: COELHO, Luana Xavier Pinto. O Mito do Planejamento Urbano Democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p.110.

⁶⁶ FRANZONI, Júlia Ávila; LUFT, Rosângela. Perversão de Instrumentos Urbanísticos em Prol de Megaeventos Esportivos: o financiamento das obras na Arena da Baixada. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol.04, nº 01, p.235-291. Disponível em: <<https://bit.ly/2o73hDI>>. Acesso em: 28. set. 2019.

fixadas muitas vezes advém de acordos políticos estabelecidos entre o empreendedor e a Administração Pública, afastando-se de possíveis avaliações técnicas acerca dos impactos acarretados pelo empreendimento ao seu entorno.⁶⁷

Em Curitiba, por sua vez, o EIV não é sequer regulamentado — mesmo sendo previsto no Plano Diretor. Dessa maneira, o município se utiliza do Relatório Ambiental Prévio (RAP), que não é o procedimento adequado, uma vez que não aborda todos os aspectos urbanos que devem ser avaliados no momento da aprovação de um empreendimento.

Essas formas como os instrumentos são aplicados podem ser apontadas como consequências do tratamento conferido aos espaços urbanos sob a égide do capitalismo, sistema para o qual o valor do espaço é produzido de uma maneira coletiva, porém apropriado de maneira distinta e seletiva. Instrumentos que se pautam em um solo criado, tenderão a reproduzir a seletividade de valorização que regula a distribuição do capital urbano — não cabendo apontar que a instituição de tais instrumentos seria um meio de alterar a lógica presente no processo de distribuição da urbanização.⁶⁸

Partindo dos marcos teóricos aqui expostos, entende-se que independentemente dos modelos adotados para as legislações urbanísticas, estas, inseridas em um contexto de produção capitalista do espaço, reproduzirão as características presentes em tal modo de produção, o que afastaria a viabilidade da utilização dos respectivos instrumentos como uma forma de alteração da realidade urbana.

É possível apontar que esse contexto de produção fortalecerá instrumentos que lidem com o fragmento do espaço (ou seja, que tratem de apenas uma propriedade ou área reduzida da cidade), em detrimento de instrumentos que abordam a cidade de modo ampliado (como deveria se dar a aplicação dos planos diretores, tidos como pactos políticos acerca do desenvolvimento da cidade como um todo).

⁶⁷ ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de; OLIVEIRA, Emília Teixeira Mendes; SILVA, Bruna Rodrigues Sousa. Da Mitigação à Mitigação Adaptativa: os (des)caminhos da aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança na RMBH. In: VALENÇA, Márcio Moraes; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Natal: EDUFERN, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OE2ZO2>>. Acesso em: 29. set. 2019. p. 17.

⁶⁸ SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p.135.

Tanto os princípios previstos no texto legal como os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade só têm sua aplicabilidade garantida quando previstos na legislação municipal, especialmente no Plano Diretor e no Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Diante disso, é necessário compreender como a administração pública de Curitiba vem gerindo seu espaço urbano a partir da Lei de Zoneamento de Curitiba, como forma de avaliar como a estrutura estatal recepciona o espaço urbano.

2.3. A CENTRALIDADE DO ESPAÇO ABSTRATO NO ZONEAMENTO

A problemática da falta de aplicabilidade do Plano Diretor tende a ser resolvida através da aprovação do zoneamento de uso e ocupação do solo municipal.

Celso Ferrari conceitua o zoneamento como a norma cujo objetivo é garantir o bem comum através da divisão do território da cidade em diversas zonas urbanas e de expansão urbana, devendo as zonas ser previamente limitadas e com parâmetros urbanísticos previamente prescritos.⁶⁹

É no zoneamento que os instrumentos urbanísticos são articulados, promovendo, por vezes, a flexibilização dos regramentos preestabelecidos e definindo possíveis medidas mitigadoras diante das alterações promovidas.

Como já mencionado, o zoneamento aparenta ter uma influência maior nas decisões acerca da gestão do espaço urbano, ao contrário do notado no âmbito do plano diretor.

Tom Agotti, narrando o caso da cidade de Nova York, uma das primeiras a promover o zoneamento como técnica de controle do uso do solo, utiliza esse modelo de legislação desde a década de 1920, nunca tendo adotado um planejamento ampliado da cidade (denominado de *master planning*, que se assemelha ao Plano Diretor vigente no Brasil), entendendo-se por “planejamento ampliado” normas que regulem o espaço urbano para além de aspectos meramente construtivos e de uso do solo, como ocorre com o zoneamento.⁷⁰

Conforme destaca Sarah Feldman, a redução da efetividade do planejamento urbano ocorre devido ao fato de os parâmetros construtivos estarem mais presentes

⁶⁹ FERRARI, Celson. **Dicionário de Urbanismo**. 1ª Ed. São Paulo: Disal Editora, 2004, p.213.

⁷⁰ ANGOTTI, Tom. Land Use and Zoning Matter. In: ANGOTTI, Tom; MORSE, Sylvia.(Ed.). **Zoned Out!** Race, displacement and city planning in New York City. New York: Terreform, 2016.p.

no decorrer das leis municipais e que estas, ao serem manejadas por órgãos municipais, possuem flexibilidade que garante sua aplicabilidade por intervalos maiores de tempo.⁷¹

Curitiba, município analisado pelo presente estudo, pode ser um exemplo desse fenômeno. Seu Plano Diretor sofreu alterações no ano de 2004 e 2015, enquanto seu zoneamento, aprovado em 2000 (Lei Municipal nº 9.800/2000), só foi revogado em 2019, mesmo após as referidas alterações no plano diretor, que deveriam ser refletidas em seus parâmetros.

Isso se deve ao fato de o zoneamento ser constantemente alterado por decretos, resoluções e legislações esparsas, muitas vezes por demandas advindas da produção imobiliária, como, por exemplo, a possibilidade de o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) poder promover resoluções estabelecidos de acordo com as principais demandas que lhe são feitas através de recursos administrativos.

Aliado às características normativas, há o fato de as cidades brasileiras serem marcadas por uma reprodução dotada de uma série de fatores extralegais, como menciona Ermínia Maricato. São os critérios gerados pelo mercado, como a localização de um imóvel na cidade, ou, em âmbito político, a ilegalidade como um importante mecanismo de barganha política, quando a regularização é praticada como uma moeda de troca, sendo estes fatores que implicam nos rumos do planejamento urbano estabelecido.⁷²

Soma-se a isso o fato de a legislação urbanística, nas palavras de Raquel Rolnik, ser dotada de elasticidade: por vezes aplicada de maneira rígida às comunidades mais pobres e flexibilizadas para as camadas mais abastadas, ou, ao contrário, como em situações em que a legislação urbanística é utilizada para a manutenção de certas características para determinados bairros tradicionais de algumas cidades.⁷³

Aliado a tais fatores, o zoneamento é um instrumento essencial de regulação e controle do próprio mercado, diante da sua responsabilidade em regular a “intensidade” com que o solo pode ser utilizado.⁷⁴

⁷¹ FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005. p. 278.

⁷² MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades.** São Paulo: Editora Vozes, 2012. p.135.

⁷³ ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** 3ªEd. São Paulo: FAPESP – Studio Nobel, 2003. p.169

⁷⁴ VILLAÇA, Flávio. **A Ilusão do Plano Diretor.** Disponível em: <<https://bit.ly/2rtV4e1>>. Acesso em: 23. nov. 2019. p.46.

Mesmo diante de tantos fatores externos, o zoneamento permanece inserido no discurso de tentativa de disciplinamento do solo urbano e de promoção do interesse comum por meio da racionalização do uso do espaço.

Essa retórica de racionalização acaba encobrendo como a produção imobiliária se encontra vinculada ao próprio planejamento urbano, quando este produz uma naturalização da lógica de produção em cidades desiguais.⁷⁵

A importância do zoneamento na produção do espaço no âmbito de Curitiba também é notada diante da atenção dada pelos setores produtivos às alterações do respectivo marco legal ou sua execução, promovendo, inclusive, pedidos de participação formal junto aos órgãos de gestão do espaço urbano.

Em análise histórica, Dennison de Oliveira cita a proposta de inclusão do Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) no Conselho de Urbanismo durante os debates do Plano Diretor de 1966, a proposta de criação do Conselho Técnico de Desenvolvimento Urbano, que seria composto por SINDUSCON-PR (Sindicato das Indústrias da Construção Civil), SECOVI-PR (Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná), Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (ADEMI-PR), IEP e Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Paraná (CREA-PR). Posteriormente, já no período eleitoral de 1988, essas demandas seriam retomadas.⁷⁶

O autor também demonstra como a atuação de entidades de classe do setor produtivo não se limitou à demanda por institucionalização da participação. É o que se nota quando a própria Associação Comercial do Paraná (ACP), no decorrer dos anos 1980, tornou-se uma entidade de grande representatividade na influência de liberação de alvarás para instalação de comércios em regiões não autorizadas pelo zoneamento atual.⁷⁷

Nacionalmente esse fenômeno é comum e passível de comparação. Telma Hoyler, em análise da atuação dos setores produtivos na expedição de alvarás de construção no município de São Paulo, constatou os vínculos estabelecidos entre SECOVI e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), e como essa

⁷⁵ RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Do Zoneamento as Operações Urbanas Consorciadas: planejamento urbano e produção imobiliária na mercantilização do espaço urbano em São Paulo (1970-2010). In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.). **Imediato, Global e Total na Produção do Espaço Urbano: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p.96.

⁷⁶ OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, p. 163.

⁷⁷ Ibid, p.157.

relação angariou decisões privilegiadas ao setor produtivo.⁷⁸

Essa relação entre o Poder Municipal e ao que pode ser enquadrado como uma rede de desenvolvimento (nos termos definidos por Marck Gottdinier⁷⁹), por vezes se sobrepôs aos limites da legalidade, tendo a decisão administrativa de liberação de alvará como a expressão final de tais arranjos políticos.

Um dos casos de maior conhecimento trata da aprovação da construção do Shopping Mueller, ainda em 1983, conforme descrito por Dennison de Oliveira ao se debruçar na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do IPPUC.

O autor destaca como a execução do empreendimento foi aprovada em Zona Especial do Centro Cívico (ZECV), área que vedaria a instalação de empreendimentos de tal porte, após tratativas estabelecidas entre dirigentes do IPPUC, empreendedores e ACP⁸⁰.

Tais entidades, atualmente, angariaram a institucionalização de sua participação junto à execução do planejamento urbano, especificamente no momento da elaboração de decisões administrativas sobre o tema. Isso ocorreu mediante a aprovação do Decreto Municipal nº 678/2017, segundo o qual passou-se a prever a vaga e poder de voto a órgãos de classe relacionados à temática do planejamento urbano junto ao CMU.

Esse poder decisório dado tão somente a algumas instituições acarretou questionamentos por parte de movimentos políticos vinculados à temática urbana, que viram na legislação uma forma de enfraquecimento dos demais setores da sociedade.

É o que sustentou, por exemplo, a Frente Mobiliza Curitiba, movimento criado no momento da revisão do Plano Diretor, realizada no ano de 2015, cujo objetivo era o de garantir a participação popular no processo. O movimento sustentou que o CMU deveria ser fundido ao CONCITIBA como forma de fortalecer o último órgão e garantir uma efetiva participação popular.

Em março de 2016, com o início da revisão da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba, as disputas, que inicialmente se concentravam na execução do planejamento urbano, passaram a se focar na sua elaboração no âmbito

⁷⁸ HOYLER, Telma. **Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2OhY4ml>>. Acesso em: 24.nov.2019.

⁷⁹ GOTTIDINER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, p.219.

⁸⁰ OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR. p.170

do Poder Legislativo.

Nesse momento de revisão, iniciada após aproximadamente dezesseis anos de vigência do zoneamento anterior, muitas das instituições acima citadas se articularam com o objetivo de propor medidas no novo zoneamento da cidade, dando origem ao movimento denominado G-10.

O grupo em questão é composto pela Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura no Paraná (Asbea/PR), Associação Comercial do Paraná (ACP), Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (Ademi-PR), Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Paraná (CVI-PR), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), Federação do Comércio do Estado do Paraná (Fecomércio/PR), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep), Instituto de Engenharia do Paraná (IEP), Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (Secovi-PR) e Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon- PR).⁸¹

Conforme avalia Mariana Galacini Bonadio e Monica Máximo Silva, o G-10 sustentaria que seu principal objetivo seria o auxílio na elaboração de um planejamento urbano que acarretaria melhoras para a cidade, com o aumento de emprego ou renda, aliado a uma maior arrecadação de tributo, buscando afastar qualquer interesse individual na atuação do movimento. Todavia, o que ambas pesquisadoras concluem é que as pautas do G-10 centralizaram-se especialmente nas demandas do setor produtivo, afastando-se da promoção do interesse público que as lideranças do grupo em questão buscavam sustentar.⁸²

Sem esgotar a questão, tal prática acarretaria altos custos políticos para o Poder Executivo Municipal, considerando que esse se vê responsável pela geração de um mínimo consenso no momento de pactuação de uma nova legislação de planejamento urbano.⁸³

Essa distribuição desuniforme de poder não passou despercebida por outros

⁸¹ PREFEITURA DE CURITIBA. Prefeitura e G10 tem reunião sobre a Lei de Zoneamento. **Portal da Prefeitura de Curitiba**. Publicado em: 06. set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OKnxnU>>. Acesso em: 22.nov.2019.

⁸² BONADIO, Mariana Galacini, SILVA, Monica Maximo. Novas Agências, Velhos discursos? Notas sobre o processo de revisão da regulação do solo urbano em Curitiba à luz do contexto de barganha dos regimes urbanos. In: VALENÇA, Márcio Moraes; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Natal: EDUFRN, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OE2ZO2>>. Acesso em: 23. nov. 2019. p.16.

⁸³ Ibid. p. 20.

agentes que integram a política urbana local. Conselheiros do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA), órgão de participação popular do planejamento urbano municipal, criticaram a forma como as propostas elaboradas pelo G-10 foram recepcionadas pelo Poder Executivo Municipal, muitas vezes apresentadas em espaços paralelos aos institucionais⁸⁴.

O Poder Executivo Municipal, ao ser questionado acerca das críticas formuladas por movimentos sociais e organizações não governamentais, apontou que reuniões com o setor produtivo se justificariam diante de seu conhecimento técnico e prático, além de também garantir a participação de tal setor da sociedade.

O domínio do técnico como uma justificativa para diferentes exercícios de poder e consideração não é exclusivo de Curitiba. Conforme exposto por Thaís Nassif, todo processo de participação acerca dos rumos do espaço de uma cidade, ainda que seguindo os ritos legalmente exigidos, tendem a ter a sua potencial democracia reduzida, considerando que somente o que é tido como técnico será considerado, o que pode gerar processos superficialmente participativos.⁸⁵

Todos os casos aqui citados, nos quais os setores produtivos pautaram a estrutura administrativa como um meio de promoção dos interesses do mercado imobiliário, acabam por contradizer discursos que apontam para a necessidade da redução do planejamento urbano para o fortalecimento do mercado, considerando que as próprias entidades do setor produtivo contam com o planejamento urbano para o avanço de seus projetos⁸⁶.

É importante destacar que esses elementos escapam de possíveis controles de legalidade, considerando que as problemáticas expostas tratam mais da consideração política conferida pelo Poder Executivo ao setor produtivo, em detrimento aos demais segmentos da sociedade. Os ritos legislativos de participação popular previstos tanto no Estatuto da Cidade, como na própria Lei Municipal nº 12.579/2007⁸⁷ (lei responsável por instituir o CONCITIBA), foram todos garantidos,

⁸⁴ MOBILIZA CURITIBA. Conselheiras do Concitiba Questionam IPPUC sobre Reuniões Paralelas no Processo de Revisão do Zoneamento. **Portal Mobiliza Curitiba**. Publicado em: 20.jul.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/34isCuh>> . Acesso em: 24. nov. 2019.

⁸⁵ NASSIF, Thaís. **Linguagem Técnica e (Im)possibilidades para a Produção Democrática do Espaço Urbano**. 1ª Ed. São Paulo: ANPUR, 2019, p. 35

⁸⁶ NASSIF, Thaís. **Linguagem Técnica e (Im)possibilidades para a Produção Democrática do Espaço Urbano**. 1ª Ed. São Paulo: ANPUR, 2019, p.19.

⁸⁷ CURITIBA. **Lei nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Curitiba e dá outras providências. Curitiba, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/37HlNgx>>. Acesso em: 10.out.2019.

com os aspectos negativos se concentrando nas diferenças dadas aos diversos argumentos.

Considerando o que foi até aqui exposto, entende-se que a produção da terra urbana é disputada no decorrer de toda a trajetória do planejamento urbano, especialmente o seu aspecto abstrato, devidamente normatizado pela legislação urbanística.

Essa disputa acarreta em alianças ou embates compostos por uma variedade de sujeitos: o próprio Estado, o mercado imobiliário, dentre outros segmentos da sociedade. Tal realidade faz com que a produção do espaço urbano, ao ser avaliada pelo poder estatal, não siga uma ordem racionalizada ou previsível.

Diante disso, é necessário compreender como a pretensão de racionalização do espaço abstrato se apresenta normativamente no Município de Curitiba e como se organizam os órgãos responsáveis pela aplicação da legislação.

3. NOS LABIRINTOS DA BUROCRACIA: A GESTÃO DO ESPAÇO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme já destacado no decorrer do presente estudo, o espaço urbano é um item essencial para o Estado, seja por sua importância advinda do próprio modo de produção capitalista, seja por esse se constituir como um elemento importante para o exercício da política e de seus interesses.

Os autores que constituem o marco teórico aqui utilizado não se debruçaram especificamente acerca do papel da Administração Pública na constituição do espaço urbano e seus respectivos interesses, ignorando a distinção clássica entre Estado e Administração Pública, onde o Estado seria o conjunto formado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a Administração Pública, em sentido objetivo, nos termos adotados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, seria o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e entes responsáveis por dar satisfação direta e imediata dos fins do Estado.⁸⁸

Ainda assim, reconhecendo que a Administração Pública se encontra inserida no aparato estatal, este estudo pretende compreender como as posturas atribuídas teoricamente ao Estado também podem ser localizadas no âmbito de sua Administração Pública.

Nesse caminho, entende-se que compreender como esse aparato estatal gerencia o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de seu município pode oferecer importantes elementos de análise para a compreensão de como o espaço urbano é gerenciado pela administração pública que integra a estrutura estatal.

A escolha de centralizar a análise em face ao zoneamento de uso e ocupação do solo advém da importância de tal legislação, seguindo os termos já expostos, já que é nela onde se encontram regradados os principais parâmetros construtivos e onde se acaba por fortalecer a fragmentação do espaço.⁸⁹ Soma-se a isso o fato de os principais instrumentos urbanísticos (como a Transferência do Direito de Construir ou Outorga Onerosa, por exemplo) se centrarem principalmente nos aspectos

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 27a Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. P. 55.

⁸⁹ É reconhecido que o zoneamento do Município de Curitiba foi revisado ainda no ano de 2019, resultando na aprovação da Lei Municipal nº 15.551/2019. Todavia, considerando que os alvarás analisados nesta dissertação foram aprovados em período anterior ao da vigência do atual zoneamento, buscou-se concentrar os aspectos notados principalmente na Lei Municipal nº 9.800/2000.

urbanísticos consolidados no zoneamento.

O manejo de tal legislação ocorre por meio de diversos órgãos da administração pública, que por vezes apresentam conflitos de competência, o que faz com que o espaço urbano seja lançado em um labirinto de atribuições no momento que antecede a expedição de uma decisão administrativa acerca da utilização do solo, por exemplo.

Assim, é necessário compreender quais são as rotas possíveis de serem seguidas no interior da estrutura da Administração Pública e como estas refletem as disputas em torno da produção do espaço urbano.

Uma vez compreendida a dinâmica de funcionamento da estrutura administrativa, deve-se analisar em que medida ela está suscetível às interferências externas na gestão do espaço urbano, considerando que a produção do espaço urbano é fruto de uma série que extrapola o Estado e suas instituições.

Por fim, considerando justamente a complexidade de como está organizada a administração pública, adota-se como perspectiva central a decisão administrativa de licenciamento urbanístico, por ser um dos principais meios de gerenciamento do espaço pela administração.

3.1. A GESTÃO DO ESPAÇO ABSTRATO

No ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, o planejamento urbano é executado principalmente através de conformações ao direito de construir, como aqueles notados nos parâmetros construtivos definidos no zoneamento de uso e ocupação do solo.

O Código Civil, em seu artigo 1.299 concretiza a visão de que o direito de construir da propriedade urbana estará vinculado ao planejamento da cidade, e que o seu exercício deverá respeitar os regulamentos administrativos do município e os direitos dos vizinhos.⁹⁰

O direito de construir ocorre de maneira diversificada no território curitibano, quando, a partir da Lei 9.800/2000, o município passa a ser dividido em zonas e setores, cada um deles sendo regulados por normativas próprias de fruição e construção.⁹¹

⁹⁰ BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pq8jGt>>. Acesso em 12. out. 2017.

⁹¹ Através do Art.5º da Lei 9.800/2000, tais setores são classificados da seguinte maneira: Zona Central, Zonas Residenciais, Zonas de Serviços, Zonas de Transição, Zonas Industriais, Zonas de

Nas tabelas anexas à lei constam os coeficientes mínimos e máximos que serão estabelecidos em cada uma das zonas e setores.⁹²

Ao realizar essa diversificação, Curitiba opta por não adotar um coeficiente único de utilização do solo, de modo que alguns trechos do território possuem melhores condições de adensamento que outros.

Esses coeficientes definem até onde o direito de propriedade e o direito de construir existirão de maneira simultânea (nos casos em que o proprietário constrói até o limite do coeficiente básico) e onde o direito de construir se encontra de modo apartado do direito de propriedade (realidade de quando o proprietário almeja construir para além do coeficiente e nos limites do coeficiente máximo, devendo adquirir potencial construtivo junto ao Estado ou de terceiros).⁹³

Além do regramento do direito de construir, o zoneamento também estabelece condições de uso do solo, buscando estabelecer uma racionalização das atividades realizadas no âmbito do espaço. Para tal regramento, a legislação define diversas categorias de uso, como habitações unifamiliares, comércio e serviços vicinais, habitações coletivas, dentre outros.⁹⁴

Os usos permitidos (ou em conformidade) são aqueles previstos em lei e que garantem um direito subjetivo do proprietário.⁹⁵ Os usos proibidos, por sua vez, são aqueles que o Poder Público considera como incompatíveis com a área abordada, só podendo ser preservado quando já usufruído pelo proprietário em período prévio à legislação.⁹⁶ Por fim, o uso permissível (ou uso tolerado) são atividades em que caberá ao Poder Executivo avaliar a demanda realizada pelo proprietário, ocorrendo sob condições específicas e sem qualquer garantia subjetiva de direito.⁹⁷

Desse modo, a ocupação do solo urbano deverá atender a dois critérios estabelecidos em lei: os parâmetros construtivos e os parâmetros de uso da área. Esses parâmetros deverão ser fiscalizados pela administração pública, através do exercício de seu poder de polícia, que resultará na expedição de alvarás de

Uso Misto, Zonas Especiais, Zona de Contenção, Áreas de Preservação Ambiental e Setores Especiais.

⁹² CURITIBA. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. **Lei nº 9.800**. 03 de janeiro de 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2tiYS29>>. Acesso em: 15. dez. 2019.

⁹³ DA COSTA, José Maria. Transferência do Direito de Construir. In: ALVIM, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. P. 365-453.

⁹⁴ CURITIBA. **Lei Municipal nº 9.800/00**. Define o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7ªEd. São Paulo: Malheiros Editores, p. 277.

⁹⁶ Ibid., p. 279.

⁹⁷ Ibid., p.280.

construção ou de uso.

Tais atos administrativos se dividem em duas espécies distintas, que implicam diferentes formas de atuação por parte da Administração Pública: as licenças administrativas e as autorizações.

O que distingue tais atos administrativos refere-se principalmente ao modo como a administração pública abordará o direito de construir do proprietário. Conforme aponta Ivan Carneiro Castanheiro, citando Joaquim Castro Aguiar, a administração pública expedirá licença nas solicitações em que o direito pleiteado pelo proprietário não preexistia ao pedido, cabendo à discricionariedade da administração o licenciamento do empreendimento nos moldes requisitados pelo administrado.⁹⁸

Autorizações, por sua vez, de acordo com o mesmo autor, ocorreriam nas demandas onde os parâmetros construtivos pleiteados já se encontrassem estabelecidos em lei, cabendo à administração o mero reconhecimento dos respectivos parâmetros ao empreendedor.⁹⁹

É necessário destacar que, no contexto das políticas urbanas e ambientais, a discricionariedade para os atos administrativos se encontra mitigada. É o que sustenta Angela Cassia Costaldello e Karin Kassmayer, ao apontarem que a discricionariedade, anteriormente tratada de modo ampliado pelo Estado, passa a ser atenuada pelos princípios inerentes ao direito urbanístico e ao planejamento urbano.¹⁰⁰

Isso se deve ao fato de que tais marcos legais apontam a necessidade de uma busca por uma decisão otimizada que se aproxime da sustentabilidade ambiental e urbana, objetivo este que se encontra previsto na própria Constituição (ao prever o direito coletivo ao meio ambiente e adequado ordenamento urbano), bem como nos diversos tratados internacionais que abordam o respectivo assunto.¹⁰¹

Em conjunto com a busca pela decisão otimizada dos atos administrativos referentes ao exercício do direito construir, o exercício do poder de polícia da

⁹⁸ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson. Manual de Direitos Difusos. 2ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 1152.

⁹⁹ Ibid., p.1152.

¹⁰⁰ COSTALDELLO, Angela Cassia, KASSMAYER, Karin. **A Redução da Discricionariedade Administrativa em Face ao Princípio da Sustentabilidade Urbana: novos desafios para a elaboração de política públicas.** In: MURTA, Antonio Carlos Diniz, PADILHA, Norma Sueli (org.). I Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Barcelona, Espanha: Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Ambiental, Sustentabilidade. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2PN5gXz>>. Acesso em: 14.dez.2019. p. 226.

¹⁰¹ Ibid., p.226.

administração pública acaba se mostrando como um importante elemento de intermediação entre os interesses dos proprietário e do Estado. Isso ocorre, pois, nos termos apontados por Sarah Feldman, seu exercício tende a gerar uma flexibilidade no planejamento urbano, promovendo mediações de interesses entre proprietários e Estado e reduzindo possíveis questionamentos judiciais.¹⁰²

Em Curitiba, há diversos atos administrativos vinculados à política urbana e seus princípios. Destes, os primeiros a serem expedidos pelo Poder Executivo Municipal, no momento da avaliação de um empreendimento, são o alvará de construção (que se detém especialmente aos padrões construtivos) e o alvará comercial (que se detém ao uso do solo).

Todo empreendimento que venha a ser executado no Município deve ter alvará de construção expedido pelo poder municipal, mesmo que o empreendimento se encontre integralmente de acordo com o previsto normativamente. O procedimento de expedição de alvará só encerra após a expedição do Certificado de Vistoria de Conclusão de Obra (CVCO), em que o município avalia o cumprimento de todas suas condicionantes por parte do empreendedor, a fim de expedir o ato administrativo que atesta que o empreendimento se encontra integralmente autorizado pelo município.¹⁰³

Nas hipóteses em que haja alguma discordância por parte do empreendedor em relação à decisão emitida pela SMU, ou ainda, caso a legislação urbanística vigente não ofereça os parâmetros necessários para a avaliação do empreendimento, caberá a interposição de recurso junto ao CMU (Conselho Municipal de Urbanismo).¹⁰⁴

É no decorrer de tais procedimentos de licenciamento que alguns dos instrumentos urbanísticos vigentes no município, tais como a transferência do direito de construir e a outorga onerosa, são postos em prática, seja para garantir maiores padrões construtivos ou a regularização de empreendimentos que já se encontram construídos.

Também é no momento da expedição de alvarás de construção onde o Município pode demandar a realização do Relatório Ambiental Prévio (RAP), a depender do porte do empreendimento em questão ou ainda do EIV, caso este se encontrasse devidamente regulamentado no Município.

¹⁰² FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005, p.261.

¹⁰³ CURITIBA. **Alvará de Construção - Expedição e Análise de Projetos** Portal da Prefeitura de Curitiba. Disponível em: <<https://bit.ly/2LWvru3>>. Acesso em: 13. dez. 2019.

¹⁰⁴ Ibid, sem paginação.

Para o exercício da competência do poder de polícia, o Estado se divide em uma ampla organização administrativa especializada. Dennison de Oliveira reconhece que a criação desses órgãos especializados remonta aos anos 1940, quando se iniciam as primeiras tentativas de uma abordagem integrada dos problemas urbanos, afastando-se das antigas atribuições dos departamentos de obras e de viação urbana.¹⁰⁵

A partir de então, o Estado passa a distribuir a competência pela gestão do espaço urbano a uma série de órgãos ou entes administrativos, responsáveis pela avaliação e gestão do espaço urbano. Ermínia Maricato, porém, ressalva que essa fragmentação para a execução da política urbana se converte em importante mecanismo para a promoção de barganhas políticas acerca da apropriação do espaço urbano.¹⁰⁶

Em Curitiba, no que se refere ao direito de construir, três órgãos são fundamentais para compreender como se dá essa dinâmica, sendo eles: o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA) e o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU).

Essa importância advém do fato de que tais órgãos são os que recebem as principais competências pela gestão do planejamento urbano, como sua elaboração e análise (competência do IPPUC), execução e fiscalização (como é o caso da SMU e do CMU) e promoção da participação social (como é o caso do CONCITIBA).

Paralelamente aos órgãos exclusivamente relacionados à temática urbana, outros setores do Poder Executivo Municipal de Curitiba também possuem atuação relevante no controle do espaço. É o caso da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (responsável por avaliar os aspectos ambientais em processos de licenciamento), Secretaria Municipal de Finanças (órgão responsável pela avaliação inicial de pedidos de uso do solo para fins comerciais no Município) ou ainda a Secretaria Municipal de Obras Públicas (responsável pela avaliação de empreendimentos que demandariam a implantação de novos equipamentos públicos, como drenagem ou iluminação pública, por exemplo).

Conforme aponta Victor Carvalho Pinto, a fragmentação institucional pode impedir a execução coesa do planejamento urbano, gerando uma insegurança jurídica

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2014, p.83.

¹⁰⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**. São Paulo: Editora Vozes, 2012, p.75

a todos os envolvidos:

Como as leis urbanísticas são antes o resultado de pressões localizadas que de um planejamento técnico, os órgãos do Executivo passam a criar exigências próprias para a aprovação de projetos de loteamentos e edificações. Concessionárias de serviços públicos estabelecem padrões técnicos para a infraestrutura a ser fornecida pelos loteadores. Órgãos ambientais passam a exigir estudos de impacto para projetos de grandes dimensões. O mesmo ocorre com os órgãos responsáveis pelo trânsito. Tombamentos são realizados pelos órgãos responsáveis pelo patrimônio histórico à revelia de seus impactos sobre as demais políticas públicas. Tende a haver uma sobreposição de competências de diversos órgãos, cada um dos quais dispendo de poder de veto sobre o uso do território. Assim sendo, as normas gerais de zoneamento oferecem cada vez menos segurança jurídica, visto que novas exigências podem ser estabelecidas no momento da aprovação dos projetos.¹⁰⁷

Tamanhas divisões de competência e a possibilidade de existência de conflitos no âmbito da própria Administração Pública refletem tanto a complexidade da temática urbana para as administrações municipais, como o fato de o Estado e seu aparato administrativo não poderem ser interpretados como totalmente coesos, com decisões acerca do rumo do desenvolvimento urbano seguindo em apenas um sentido. O que se nota, na realidade, é que muitas vezes essa fragmentação do poder administrativo acarreta embates junto à própria estrutura estatal.

Assim, é necessário compreender como se organizam os órgãos cujas responsabilidades se concentram na gestão do planejamento urbano, buscando avaliar suas finalidades, possíveis conflitos de competências e abertura à influências externas ao Estado.

3.1.1. O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)

O IPPUC é uma autarquia municipal existente desde o primeiro Plano Diretor (Lei nº 2.660/1965). Tem como competência o planejamento da cidade em sentido estrito, sendo responsável pela elaboração de projetos de lei pertinentes ao desenvolvimento urbano, promoção de estudos técnicos para o desenvolvimento integrado do Município, além da criação de condições para uma adaptação constante da legislação urbana local.¹⁰⁸

Os estudos e pesquisas do respectivo ente acabam dando ensejo à produção

¹⁰⁷ PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.68.

¹⁰⁸ IPPUC. **História do IPPUC**. Disponível em: <<https://bit.ly/2QSfMPt>>. Acesso em: 26.out.2017.

de projetos de lei que são encaminhados ao Poder Executivo, que, após alterações, submete-os aos processos político-legislativos inerentes à Câmara de Vereadores.

Diante de sua importância para o desenvolvimento urbano de Curitiba, foi uma autarquia inserida em constantes processos de disputa acerca de suas competências e ações no tocante ao espaço urbano.

Dennison de Oliveira aponta que a maneira como o Instituto foi inicialmente criado demonstra sua função na busca por um consenso político, entre o próprio Estado e diversos setores do mercado, acerca das políticas urbanas que viriam a ser executadas em Curitiba. Isso ocorreria pelo fato de que o respectivo ente municipal contaria em sua composição com membros dos demais órgãos municipais em cargos centrais de gerenciamento do Instituto, configurando o ente como um importante sistema de comunicações e gerenciamentos do planejamento curitibano.¹⁰⁹

O referido autor aponta como o IPPUC foi central durante a primeira gestão de Jaime Lerner (1971-1975), quando o novo prefeito, antigo integrante do Instituto, não só colocou seus membros em posições estratégicas da prefeitura, como também buscou a execução dos principais projetos elaborados pelo ente municipal. O sucesso da implantação do projeto do primeiro Plano Diretor acarretou na diversificação das competências da referida autarquia, tornando-se última instância de recursos administrativos na esfera urbana, como também a ampliação de seu orçamento.¹¹⁰

Todavia, já nos dias atuais, o papel de decisão final acerca de recursos administrativos relacionados à temática urbana vem sendo reduzido, com o IPPUC retomando seus papéis iniciais de elaboração de estudos e avaliações do planejamento urbano.

Tal redução de atuação é notada após a aprovação do Decreto Municipal nº 1048/2019, responsável por regulamentar os procedimentos de aprovação de loteamentos urbanos no território de Curitiba, especificamente no que se refere à doação de áreas institucionais ao Poder Municipal. Na mencionada lei é conferido ao CMU o poder de decidir sobre a necessidade de doação de áreas institucionais ao Município, cabendo ao IPPUC um papel consultivo acerca de tal decisão.¹¹¹

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Dennison de. Curitiba e o Mito da Cidade Modelo. Curitiba: Editora UFPR, 2014, p. 97.

¹¹⁰ Ibid, p. 99.

¹¹¹ CURITIBA. **Decreto nº 1.048**. Regulamenta os artigos 25, 26, 27 e inciso III do artigo 44 da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, dispõe sobre a destinação de áreas públicas em projetos de cadastramento, unificação ou subdivisão, e dá outras providências. 02 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2TsrShV>>. Acesso em: 01. mar. 2020. Não paginado.

No ano seguinte, após a aprovação da Lei nº 15.511/2019, responsável por revisar o zoneamento do município, o papel do IPPUC é ainda mais reduzido, já que o papel de decidir os novos rumos do planejamento urbano caberá ao CMU, devendo o IPPUC ser apenas consultado acerca do teor da referida decisão.¹¹²

Considerando o histórico já apontado, é necessário, não obstante, cautela com afirmações de que o poder político do respectivo órgão se encontra definitivamente reduzido, já que alterações no Poder Executivo podem acarretar novas importâncias ao referido ente, ampliando o seu poder decisório.

3.1.2. A Secretaria Municipal de Urbanismo e o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU)

Se o IPPUC tem como principal função a realização de pesquisas e análises, cabe à Secretaria Municipal de Urbanismo e seu Conselho Municipal de Urbanismo o gerenciamento da execução do planejamento urbano, sendo ambos os principais setores da administração a atuar nos processos administrativos de licenciamento urbanístico.

De acordo com a legislação que disciplina a estrutura administrativa do Município de Curitiba, caberá à Secretaria Municipal de Urbanismo a execução, a implementação e a fiscalização da legislação de planejamento urbano, podendo expedir atos administrativos e outras medidas cabíveis para a adequada efetivação de tais normativas.¹¹³

O Conselho Municipal de Urbanismo (instituído inicialmente no artigo 5º da Lei nº 1.875/1960, quando era denominado de Conselho de Zoneamento) atua no sentido de expedir alvarás de construção e utilização do solo, além de participar da formulação de resoluções acerca do planejamento urbano. É vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), configurando uma esfera recursal dos pedidos inicialmente formulados à Secretaria.

Foi adotado um modelo de gestão inspirado nos moldes norte-americanos, segundo os quais, conforme detalhado por Sarah Feldman, cabe a um órgão vinculado ao Poder Executivo analisar os possíveis caminhos para a flexibilização do

¹¹² CURITIBA. **Lei nº 15.511**. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. 10 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2PSnBTa>>. Acesso em: 15. dez. 2019. Não paginado.

¹¹³ CURITIBA. **Lei nº 7.671/1991**. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Poder Executivo do Município de Curitiba.

zoneamento de uma cidade, apontando que apenas com a garantia dessa elasticidade o zoneamento pode se perpetuar no território, também garantindo que debates promovidos pelos proprietários dos terrenos acerca dos parâmetros construtivos aplicados na área ocorram de maneira administrativa e não judicial.¹¹⁴

Trata-se de um órgão marcado por disputas políticas, considerando que, desde sua criação, seu desenho organizacional e suas competências foram constantemente alterados, principalmente após mudanças de gestões do Poder Executivo Municipal.

Dennison Oliveira aponta essas transformações, demonstrando como no transcorrer da gestão Lerner (1971-1975), o então denominado Conselho de Zoneamento teve seu papel reduzido em comparação ao próprio IPPUC, que seria o ente final a deliberar acerca de recursos administrativos relacionados a alvarás de construção e uso ou construção.¹¹⁵

Posteriormente, na gestão de Maurício Fruet (1983-1985), o órgão tem sua competência mais uma vez alterada, com a redução da participação dos membros do IPPUC e a vinculação à Prefeitura Municipal da decisão final dos recursos administrativos de temática urbana.¹¹⁶

Esse processo de disputa não cessou quando o órgão passou por alterações durante as gestões de Gustavo Fruet (2013-2017) e Rafael Greca (2018-2020).

De início, através do Decreto Municipal nº 337/2015, o Conselho passou a ter como competência, para além da simples decisão a respeito dos processos de licenciamento urbanístico, para deliberar sobre a política urbana Municipal, analisar questões referentes ao Plano Diretor, propor resoluções e debater legislações de interesse urbanístico.¹¹⁷

O Decreto Municipal citado acima também promoveu a ampliação da composição do CMU, prevendo a participação de dezesseis entidades da sociedade civil, selecionadas devido ao seu suposto caráter técnico em relação ao planejamento urbano. Essas mesmas entidades seriam divididas entre a Comissão de Edificações e Uso do Solo e Comissão de Usos Comerciais.

¹¹⁴ FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005, p. 261.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2014, p.103.

¹¹⁶ Ibid. p. 104.

¹¹⁷ CURITIBA. **Decreto Municipal nº 337/2015**. Regulamenta o Conselho Municipal de Urbanismo. Disponível em: <<https://bit.ly/2LWdlrU>>. Acesso em: 15. dez. 2019. Não paginado.

Assim, a Comissão de Usos Comerciais contaria com a participação das seguintes entidades: Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (Creci-PR); Conselho Regional de Contabilidade do Paraná (CRC-PR); Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba (SEHA); Associação Comercial do Paraná (ACP); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel-PR); Federação do Comércio do Estado do Paraná (Fecomércio-PR); Sindicato de Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (Secovi-PR) e Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep-PR). Os participantes, como previsto no inciso II, do artigo 10º do Decreto 337/2015, terão direito a voz e a voto.¹¹⁸

A Comissão de Edificações e Uso do Solo, por sua vez, teria a participação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-PR), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná (Crea-PR), Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná (Sindarq-PR); Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (Senge-PR); Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-PR); Instituto de Engenharia do Paraná (IEP); Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (Asbea-PR) e Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (Sinduscon-PR), ficando tal grupo delegado para a Comissão de Usos do Solo.¹¹⁹

Em 2017, sob nova gestão comandada por Rafael Greca, mediante o Decreto nº 678/2017, o CMU passa por mais mudanças, com suas competências sendo alteradas: insere-se através do artigo 2º (Decreto nº 678/2017) que o CMU terá natureza consultiva, deliberativa e de julgamento, retirando-se a antiga competência de debater propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico (prevista anteriormente através do inciso VI do artigo 2º do Decreto nº 337/2015).¹²⁰

Trata-se de um órgão com papel relevante na política urbana local, tendo em vista que a legislação de planejamento urbano garante uma ampla competência de decisões em relação à gestão do território curitibano. Isso se dá porque sua atuação é constituída pela expedição de alvarás de construção, avaliação de lacunas em normas de planejamento urbano, bem como pela oferta de propostas de resoluções de cunho urbanístico.

Na legislação municipal responsável por organizar a administração pública de

¹¹⁸ Ibid, não paginado.

¹¹⁹ Ibid, não paginado.

¹²⁰ CURITIBA. **Decreto nº 678**, de 13 de março de 2017. Curitiba, 13 de março de 2017. Disponível: <<https://bit.ly/2swlXgQ>>. Acesso em 13 out.2017. Não paginado.

Curitiba (Lei nº 7671/1991), através do parágrafo único de seu Art.26, por sua vez, é previsto que o referido Conselho terá funções de natureza consultiva e de julgamento. Desde então, o CMU continuará sendo um órgão atuante na estrutura do Município, constantemente citado nos zoneamentos posteriormente criados.¹²¹

Tal conselho, sob a Lei Municipal nº 9.800/2000, é o responsável por avaliar a possibilidade de realizações de atividades consideradas como permissíveis na zona em questão, além de possíveis omissões que se façam presentes.

Também será de competência do CMU a avaliação quanto à imposição de medidas mais restritivas a empreendimentos que possam acarretar impactos significativos em seu entorno.¹²² Por fim, também será de sua competência a avaliação de reformas de edifícios já licenciados,¹²³ bem como a promoção de regularização de empreendimentos irregulares.¹²⁴

Após a revisão do referido zoneamento, as funções do CMU foram ampliadas e fortalecidas com a aprovação da Lei Municipal nº 15.511/2019, considerando que tal marco normativo deu ao CMU o poder de flexibilizar os parâmetros construtivos e de uso previstos em lei (somente sendo necessária a consulta ao IPPUC), também podendo permitir a instalação de equipamentos em áreas previamente não previstas para os respectivos fins.¹²⁵

O artigo 48 (Lei 9.800/2000) prevê ainda que cabe ao CMU reduzir, se necessário e após consultar o IPPUC, o afastamento da divisa entre zonas, desde que comprovada a existência de edificações já consolidadas, sem condições de renovação urbana, nos terrenos adjacentes à divisa.

Em relação ao Plano Diretor de 2015 (Lei Municipal nº 14.771/2015), a respectiva legislação inova ao apontar, através do parágrafo 4º de seu artigo 35, que caberá ao CMU avaliar casos de imóveis coletivos em situação irregular, solicitando medidas compensatórias e mitigatórias no intuito de regularizar a área.¹²⁶

Assim, de conselho competente apenas pela resolução de omissões e

¹²¹ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 7.671**, de 10 de junho de 1991. Curitiba, 10 de junho de 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2YSSoTS>>. Acesso em 13. out. 2017.

¹²² CURITIBA. Op.cit., não paginado.

¹²³ Ibid, p.10.

¹²⁴ CURITIBA. Op.cit., não paginado.

¹²⁵ CURITIBA. **Lei Municipal nº 15.511**, publicada em 10 de outubro de 2019. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba. Disponível em: <<https://bit.ly/2L93jDv>>. Acesso em: 30. nov. 2019.

¹²⁶ CURITIBA. Lei Municipal nº 14.771, publicada em 17 de dezembro de 2015. Plano Diretor do Município de Curitiba. Disponível em: <<https://bit.ly/2LZGBhs>>. Acesso em: 16. dez. 2019.

contradições da legislação urbanística local, o CMU vem ocupando um espaço central para a compreensão e para os rumos da política urbana curitiba.

3.1.3. Os órgãos de participação popular

Paralelamente ao CMU, outro Conselho fundamental para a compreensão do funcionamento da política urbana curitibana é o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA), que possui como objetivo democratizar os debates da política urbana.

Criado após a promulgação da Resolução nº 13 do Ministério das Cidades, o CONCITIBA é um órgão vinculado ao IPPUC e criado pela Lei Municipal nº 12.579/2007, tendo como funções iniciais a fiscalização da implantação da política urbana, bem como a proposição de alterações ao planejamento inicialmente pactuado. É também responsável pelo gerenciamento das Conferências Municipais da Cidade de Curitiba, visando garantir a participação social na política urbana.¹²⁷

Trata-se de um órgão criado para a garantia de um espaço democrático e plural para a execução da política urbana, pois composto tanto por agentes municipais, movimentos sociais, representantes do empresariado e de organizações não governamentais. Busca, assim, cumprir com o princípio da gestão democrática da cidade, prevista inicialmente pelo Estatuto da Cidade.¹²⁸

A ampliação de suas funções foi algo constantemente pautado no decorrer de seu funcionamento, considerando que muitos dos movimentos sociais integrantes do respectivo órgão demandavam a inclusão do poder deliberativo do respectivo órgão como medida de fortalecimento de sua atuação.¹²⁹

No desenho institucional do respectivo órgão, a autora Andréa Braga constata que, ainda que pensado para a promoção da participação social, o CONCITIBA possuiria estrutura que acarreta o reforço da participação da própria administração pública, considerando que sua composição é composta majoritariamente por membros da administração pública, reduzindo de maneira significativa a participação de membros da sociedade civil como um todo.¹³⁰

¹²⁷ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 12.579**, publicada 18 de dezembro de 2007. Curitiba, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/33kkCHT>>. Acesso em: 13. out. 2017.

¹²⁸ BRASIL. **Lei Federal nº 10.257**. Estatuto da Cidade. Publicada em 10 de julho de 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/38Klvwo>>. Acesso em: 16. dez. 2019. Não paginado.

¹²⁹ COELHO, Luana Xavier Pinto Coelho (org.). **O Mito do Planejamento Urbano Democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p.75.

¹³⁰ BRAGA, Andréa Luiza Curralinho. **Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de voz dos atores sociais**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós

Essa mesma disposição acarreta a distribuição desigual de informações, quando uma parcela considerável de sujeitos envolvidos nos processos de participação não se encontram capacitados de maneira suficiente para uma real atuação no processo de discussão das políticas urbanas, enquanto, no mesmo sentido, os membros da administração pública se utilizam do acesso privilegiado a informações, reforçando o distanciamento de uma adequada participação social.¹³¹

Essa multiplicidade de órgãos, entes e conselhos competentes pela gestão do espaço urbano faz com que as disputas presentes no espaço urbano se manifestem na estrutura administrativa do Estado, seja por parte dos sujeitos interessados na produção do espaço urbano, seja pelos diversos segmentos da estrutura administrativa, que, por vezes, têm interesses específicos na distribuição do espaço.

3.2. A QUEM CABE GERIR? AS COMPETÊNCIAS PELA GESTÃO DO ESPAÇO URBANO

De acordo com Ermínia Maricato, três características da administração pública são fundamentais para compreender como se dá a gestão do espaço urbano por parte do Estado: o interesse mútuo de sua execução pelo Estado e pelos representantes dos diversos mercados, a continuidade de gestões e o aparente consenso interno à própria estrutura administrativa acerca dos rumos do planejamento urbano.¹³²

Diante disso, somente é possível averiguar como ocorre a gestão do espaço urbano por parte da administração pública através da compreensão das relações existentes entre os setores da administração pública responsáveis pela gestão da política urbana e a relação dos mesmos para com a sociedade.

Assim, adotam-se dois procedimentos de análise. O primeiro busca compreender as relações entre os diversos órgãos da administração pública e os possíveis conflitos que existem entre eles. O segundo, por sua vez, busca compreender como a administração pública se relaciona com a sociedade civil, buscando identificar se grupos distintos possuiriam formas diferenciadas de acesso

Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p.159.

¹³¹ Ibid, p. 162.

¹³² MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades. São Paulo: Editora Vozes, 2012, p. 75.

ao poder.

No que se refere aos conflitos existentes no âmbito da própria administração pública, é necessário refletir como os diversos setores da administração pública lidam com as competências que lhe são atribuídas e se seu exercício apresenta uma aparente coerência ou, ainda, se haveria antagonismos.

Entende-se que o CMU possui elementos consideráveis para compreender como ocorrem essas relações, considerando que o referido órgão detém, dentre suas atribuições, a emissão de atos administrativos que gerenciam o espaço urbano, sanando lacunas e contradições existentes na lei. Sua importância, ainda, advém do fato de o órgão em questão proferir decisões finais no âmbito da própria Secretaria Municipal de Urbanismo.

Conforme ressaltado por Victor Carvalho Pinto, essas decisões podem acarretar mudanças pontuais no zoneamento (com parâmetros construtivos vigentes para uma única propriedade), tornando-se um aval para que o referido órgão possa vir a alterar o planejamento urbano previamente pactuado.¹³³

Como antecipado neste estudo, alterações recentes na legislação urbanística vêm fortalecendo a atuação do respectivo órgão, potencializando os conflitos internos do órgão. Trata-se de realidade institucional que se afasta dos perfis decisórios conferidos anteriormente ao IPPUC, quando este possuía até então a última decisão acerca de procedimentos relacionados ao planejamento urbano.

Essa nova realidade vem produzindo conflitos entre os respectivos entes. É o que foi constatado no momento da realização da operação Al-Barã, investigação acerca da concessão de alvarás de maneira ilegal, coordenada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) do Ministério Público do Estado do Paraná, tendo suas atuações amplamente divulgadas pela mídia local, iniciada ainda no ano de 2017. Tal operação constatou o exercício do delito de advocacia administrativa junto à Secretaria Municipal de Urbanismo para fins de obtenção de alvarás de construção junto à Secretaria.

No transcorrer de tal operação, obtiveram-se informações segundo as quais o então Secretário Municipal de Urbanismo apontava que as decisões emitidas pelo Conselho visavam promover atualizações que não eram executadas pelo próprio IPPUC, conforme consta em transcrição do áudio obtido e divulgado:

¹³³ PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.185.

Aí a Dra. Camila falou assim: 'Secretário, só entenda uma coisa: nem tudo que nós temos vontade de liberar aqui, nós podemos, porque o Conselho [deliberativo] foi feito para casos permissíveis, não para casos proibidos'. Eu falei, então: 'Dra. Camila, então vamos provocar o fechamento definitivo, o funeral do conselho, porque 80% do que passa aqui é contra a lei. Então, que a Câmara de Vereadores faça a parte dela na legislação, que o IPPUC faça a parte dele, se atualizando, porque a legislação está desatualizada.'¹³⁴

A frase acima, ignorando os aspectos que seriam avaliados no decorrer das investigações da operação aqui tratada, demonstra que em alguns momentos os setores da administração pública responsáveis pela gestão do espaço urbano não apresentam um consenso sobre como o espaço urbano deverá ser tratado pela estrutura administrativa. Ainda, a fala em questão demonstra como o CMU seria o Conselho onde os conflitos travados entre a administração pública se encontram em evidência.

Entende-se, ainda, que a importância do CMU acaba por reduzir as competências do próprio CONCITIBA. Isso ocorreria tanto por suas decisões poderem alterar pactos previamente estabelecidos no momento de revisões do planejamento urbano, quanto por sua abertura à sociedade civil se dar exclusivamente por conselhos de classe e entidades profissionais.

Andréa Braga também aponta que o enfraquecimento da participação social na política urbana é evidenciada ao se constatar que, dos quinze conselhos com competência afeitas ao planejamento urbano, somente dois possuiriam a participação social garantida, especificamente o próprio CONCITIBA e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CMFHIS).¹³⁵

Essa diversidade de relações se complexifica quando analisado o modo pelo qual ocorrem as relações dos respectivos órgãos junto à sociedade civil, buscando se existe uma uniformidade de atuação em relação aos órgãos da administração pública e os diversos setores da sociedade civil. Trata-se do último elemento para compreender como o direito de construir pode ser manejado na estrutura administrativa.

¹³⁴ ANÍBAL, Felipe. Liberação de alvarás: "80% do que passa é contra a lei", diz ex-secretário de Fruet. **Gazeta do Povo**. Publicado em: 28.jul.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2tpRcMm>>. Acesso em 09. set. 2017.

¹³⁵ BRAGA, Andréa Luiza Currelino. **Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba**: presença de voz dos atores sociais. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 90.

3.3. A ABERTURA DA POLÍTICA URBANA PARA A SOCIEDADE

As relações do Estado com os diversos setores da sociedade não ocorrem de maneira dicotômica, ou seja, Estado contra o mercado, por exemplo, sendo que cada setor da sociedade irá demandar do Estado uma prática distinta que corresponda às suas demandas.

Conforme apontado por Raquel Rolnick, essas relações marcam o Estado brasileiro, sendo que essas tratativas são formadas por combinações entre o público e o privado, o legal e o ilegal, distinguindo-se de acordo com o setor da sociedade civil que um determinado sujeito ou grupo social pertençam.¹³⁶

Assim, é necessário compreender como os diversos grupos sociais que compõem a sociedade têm acesso ao poder decisório dos órgãos aqui citados e às informações que tais instituições trazem consigo.

Os setores que apresentam um caráter técnico são favorecidos no acesso aos órgãos da administração pública, mesmo que muitas vezes tenham como pauta de atuação a produção comercial e/ou imobiliária em vez de uma pura defesa do conhecimento técnico que os respectivos órgãos possuem.

Isso ocorre porque, conforme já exposto no momento da descrição dos setores da administração pública que compõem a política urbana curitibana, é evidente que alguns setores produtivos da sociedade civil têm sua participação garantida em órgãos da administração pública em proporções maiores que setores acadêmicos ou movimentos sociais.

É o que se nota nos casos de associações que representam classes profissionais específicas (como arquitetos ou engenheiros) ou setores produtivos (representados pela Federação das Indústrias, por exemplo). As referidas entidades possuem duplo acesso institucional de participação na administração pública, com direito a voz e voto junto ao CMU e CONCITIBA.

Porém, é necessário frisar que não há consensos no âmbito de tais entidades acerca de como o acesso à administração é garantido assim como a natureza de seus trabalhos nos órgãos municipais.

A título de exemplo, o ofício elaborado pelas entidades Senge-PR, Crea-PR,

¹³⁶ ROLNICK, Raquel. Democracia no fio da navalha. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.11, N.2. São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2RSivsJ>>. Acesso em: 14. Nov.2019. p.40.

Sindarq-PR, CAU-PR e IAB-PR, protocolado ao Prefeito Gustavo Fruet, em 5 de fevereiro de 2016, demonstra como uma parcela de entidades representantes de setores profissionais se viam insatisfeitas com sua atuação no CMU. Isso porque no decorrer do documento em questão foram expressas críticas aos modos como os trabalhos do CMU eram conduzidos, destacando-se que coube aos representantes de tais entidades apenas a análise sobre questões de permissividade ou de imprecisões legais em processos de licenciamento de uso do solo, quando poderiam contribuir para o urbanismo do Município¹³⁷.

Em outros momentos da trajetória do planejamento urbano, é evidenciado como outras instituições, por sua vez, conseguiram maiores proveitos nas decisões tomadas pelos órgãos municipais, seja se valendo de espaços institucionalizados (como CONCITIBA ou CMU), seja de capital político para a realização de espaços paralelos ao institucional para a aprovação de suas demandas por órgãos da administração pública, como o IPPUC.

É o que se notou no processo legislativo do zoneamento do Município, que culminou na aprovação da Lei nº 15.511 de 2019. Como mais uma vez apontam Mariana Galacini Bonadio e Mônica Máximo da Silva, a revisão do zoneamento demonstrou que as contribuições formuadas por setores da academia, movimentos sociais populares e Organizações Não Governamentais obtiveram considerações por parte do poder público em proporções menores do que as obtidas pelos representantes do setor produtivo (representados em grande parte pelo já citado G-10), postura que tendeu a reduzir a importância dos órgãos participativos¹³⁸.

Diante da realidade exposta, nota-se como o espaço abstrato, representado pelo direito de construir, encontra-se inserido em um contexto marcado por tensionamentos e conflitos, mesmo quando avaliado somente sob a perspectiva estatal.

Isso ocorre porque o Estado e sua Administração Pública não se mostram

¹³⁷ FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE SINDICATO DE ENGENHEIROS. Sengen-PR: Entidades cobram da prefeitura participação do Conselho de Urbanismo em discussões de políticas urbanas. **Portal da Federação Interestadual de Sindicato de Engenheiros**. Disponível em: <<https://bit.ly/34nwTfe>>. Acesso em 25.10. 2019.

¹³⁸ BONADIO, Mariana Galacini, SILVA, Monica Maximo. Novas Agências, Velhos discursos? Notas sobre o processo de revisão da regulação do solo urbano em Curitiba à luz do contexto de barganha dos regimes urbanos. In: VALENÇA, Márcio Moraes; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Natal: EDUFRN, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OE2ZO2>>. Acesso em: 23.nov.2019, p.10.

como instituições uniformes e firmadas em consensos acerca da gestão do urbano. Mostra-se como uma instituição fragmentada, composta de diversos interesses próprios e por agentes municipais que também possuem suas próprias posições pessoais que interferem nos processos decisórios. Também não se encontram isoladas e tomando decisões autossuficientes. Na realidade, são atravessadas por relações e demandas externas, por vezes oferecendo respostas distintas para as situações semelhantes entre si, a depender dos interesses e sujeitos envolvidos.

O licenciamento urbanístico é um dos momentos em que os conflitos existentes dentro e fora da administração pública são manifestados. São essas manifestações que levam à necessidade de avaliação da expedição de licenciamentos urbanísticos no capítulo seguinte.

4. EM BUSCA DO CONTROLE DO ESPAÇO: ANALISANDO AS EXPEDIÇÕES DE ALVARÁ EM CURITIBA

Inicialmente, é necessário realizar a ressalva de que as análises dos licenciamentos urbanísticos não têm como objetivo a defesa da execução do planejamento urbano que se encontra instituído no Município de Curitiba.

A negação dessa meta advém do fato de que, conforme já defendido em momentos anteriores, o planejamento não logra êxito em racionalizar o espaço, considerando a fragmentação e diversidade de interesses que se fazem presentes no espaço.

Diante disso, compreender como se dá a expedição de licenciamentos de obras urbanas é um meio de refletir sobre como os aspectos jurídicos, técnicos e políticos se imbricam e como o espaço abstrato é gerido pela administração pública.

A complexidade do procedimento de licenciamento é diretamente proporcional à complexidade do empreendimento que se visa licenciar. Grandes empreendimentos demandam a expedição de licenciamentos ambientais, por exemplo, enquanto construções de pequeno porte necessitam somente de licenças emitidas pelo poder público municipal.

Todas essas etapas são marcadas por discussões de como o Estado controla o espaço que o constitui e como se dão os conflitos em torno da utilização do espaço.

Cabe ressaltar que a ilegalidade também é um dos elementos constitutivos da realidade das cidades brasileiras. Em pesquisa realizada pelo Conselho de Arquitetos e Urbanistas do Brasil (CAU-BR) em conjunto com o DataFolha, no ano de 2015, constatou-se que, dos brasileiros entrevistados, somente 15% utilizou serviços de arquitetos ou engenheiros para a construção ou reformas de obras, mesmo quando as legislações municipais exigem o acompanhamento de um profissional para o devido licenciamento de obras.¹³⁹

Assim, a realidade dos municípios é constituída por um lado formal de sua produção, que se reproduz ao lado da produção informal, sendo que ambas as realidades possuem complexas relações de interdependência.¹⁴⁰

¹³⁹ CAU, DATAFOLHA. **O Maior Diagnóstico sobre a Arquitetura e Urbanismo já feito no Brasil.** Disponível em: <<https://bit.ly/2ZduFXT>>. Acesso em: 19. dez. 2019.

¹⁴⁰ MORETTI, Beatriz Vanzolini, ANDRADE, Vinicius. **75% de Informalidade nas Cidades Brasileiras. Arq.Futuro.** Publicado em 15.mar.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/38WAODg>>. Acesso em: 19. dez. 2019.

Assim, diante de tal heterogeneidade que compõe a realidade urbana, uma análise dos processos de licenciamento de empreendimentos urbanos se caracteriza como uma compreensão de apenas uma parcela da atuação estatal, ou seja, como a administração pública atua em face ao âmbito legal de seu território. A atuação da administração pública em face à parcela considerada como ilegal de seu território não diz respeito ao escopo dessa pesquisa.

A escolha pela avaliação de como se dá a expedição de alvarás de construção no município ocorre por esta poder ser um importante caminho para compreender as posturas da Administração Pública em relação a gestão do espaço urbano.

Diante disso, o presente capítulo pretende apresentar a metodologia que dará continuidade ao presente estudo, além de justificar as escolhas de objetos e categorias de análise.

Em seguida, utilizando-se das classificações expostas inicialmente, discorrer-se-á sobre o cenário de alvarás de construção expedidos nos anos de 2016 e 2017, para, a partir dele, serem realizadas análises qualitativas, já no decorrer do capítulo quarto.

4.1. ADOTANDO A EMPIRIA: JUSTIFICATIVAS, TÉCNICAS E PERCALÇOS

A adoção de métodos empíricos para a resolução de problemas atinentes à ciência jurídica vem tendo uma expansão no ambiente acadêmico, o que, a despeito de sua importância, necessita de observações a respeito de sua utilização para o estudo aqui tratado – considerando que em alguns momentos o respectivo método tende a ser utilizado apenas como um reforço de argumentos preestabelecidos.¹⁴¹

Neste estudo, a escolha pela metodologia empírica advém do fato de que somente a análise de situações concretas viabiliza a compreensão dos limites das normativas de planejamento urbano, bem como as relações que se instituem no momento em que a Administração Pública decide sobre a gestão de seu espaço abstrato e como essas decisões podem impactar no espaço concreto e vivido.

Cary Coglianese e Catherine Courcy apontam que a importância de análises

¹⁴¹ FERRAZ, Octavio Motta, COUTINHO, Diogo R., CUNHA, Luciana Gross. Mesa de Debates 2: Inovação dos Métodos de Pesquisa em Direito e Renovação da Produção Científica. In: CUNHA, Alexandre dos Santos, SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coord. e Org.). **Anais do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito**. Ribeirão Preto, 29 e 30 de setembro de 2011. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 56.

empíricas advém, em síntese, de quatro contribuições: compreender todos os arranjos políticos e institucionais que levam à criação de uma norma urbanística em específico, demonstrando, em seguida, como o Estado executa as normativas por ele mesmo estabelecidas, refletindo como esse contexto impacta tanto nos sujeitos e instituições que esses compõem, como também no próprio ambiente e na economia.¹⁴²

Cabe apontar que, no contexto brasileiro, as principais obras que se debruçaram acerca dos métodos de pesquisas jurídicas empíricas voltadas à realidade urbana muitas vezes se concentraram em questões pertinentes aos conflitos fundiários urbanos, ou sobre a forma de como se dá o planejamento das cidades, porém poucas abordam a atuação da administração pública na gestão do ambiente urbano.¹⁴³

Nas pesquisas existentes em relação à administração pública como um todo, por sua vez, são notadas conclusões e avaliações que se aplicam à presente análise.

A dificuldade dada pela própria administração pública para o acesso às informações de suas posturas é uma afirmação constante entre pesquisadores: a burocratização para o acesso às informações que deveriam ser públicas (principalmente diante da importância para o interesse público), com uma série de entraves impostos pela própria Administração Pública, são percalços notados em inúmeras pesquisas que tratam da administração pública como um todo.

Mesmo em um contexto no qual a mitigação do formalismo e a facilitação do acesso às informações públicas (principalmente com o advento da Lei de Acesso à Informação, através da Lei Federal nº 12.527/2011), a administração pública ainda se mostra pouco receptiva para a facilitação do acesso de seus dados:

Assim, as dificuldades enfrentadas no levantamento de dados desta pesquisa se encaixam nas situações relatadas na ficção kafkiana, servindo a entropia da alegoria apresentada para reproduzir o funcionamento distante e evasivo de diversos órgãos públicos nos dias atuais, num labirinto de exigências irracionais que aumentam o grau de dificuldades daqueles que queiram levantar dados para análise mais detida do funcionamento da gestão pública¹⁴⁴.

¹⁴² COGLIANESE, Cary, COURCY, Catherine. Environmental Regulation. In: CANE, Peter, KRITZER, Hebert (Ed). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2PT8Z7w>>. Acesso em: 20. dez. 2019.

¹⁴³ Uma exceção que merece ser apontada se referem às pesquisas realizadas no âmbito do Projeto Pensando o Direito, promovida pelo Ministério da Justiça no período de . As pesquisas podem ser acessadas em: <<https://bit.ly/2Re8CVu>>.

¹⁴⁴ NOHARA, Irene Patrícia. Pesquisa Empírica na Gestão Pública: mecanismos jurídicos para a modernização das administrações públicas dos entes federativos. In: **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Vol. 01,N.02, 2014. p.144.

Essa realidade foi parcialmente constatada pelo mestrando no decorrer da elaboração da presente pesquisa, quando, ao demandar o acesso às informações dos processos de licenciamento de empreendimentos urbanos, junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, conforme será exposto nos parágrafos seguintes.¹⁴⁵

De início, é constatado que dos órgãos e entidade mencionados, todos possuem apenas esparsos conteúdos de fácil acesso ao público em geral, sendo padrão a necessidade de oficialização para o acesso às informações por eles detidas.

Diante de tal realidade, para elaboração desta pesquisa foram protocolados três ofícios: o primeiro solicitou o acesso aos documentos presentes na Secretaria Municipal de Urbanismo em relação ao licenciamento de empreendimentos, bem como o eventual acompanhamento de reuniões do referido órgão que abordassem questões pertinentes ao licenciamento de empreendimentos, especialmente as reuniões do CMU; o segundo protocolo solicitou o acesso aos licenciamentos de centros comerciais instalados no município; o terceiro, por fim, demandou o acesso ao controle das requisições de alvarás protocoladas junto à Prefeitura de Curitiba.

Em resposta ao primeiro ofício, o Poder Executivo Municipal informou que seria necessária a realização de uma reunião junto com o então Secretário Municipal de Urbanismo, a fim de que o pesquisador pudesse expor os motivos e objetivos da pesquisa e quais contribuições os documentos e reuniões poderiam trazer ao seu trabalho.

A referida reunião foi realizada somente entre o Secretário Municipal e o pesquisador, na qual foi exposta síntese do projeto de pesquisa da dissertação aqui apresentada. Ao fim, foi garantido ao estudante o acesso aos documentos de licenciamento que fossem necessários.

No que se refere às reuniões do Conselho Municipal de Urbanismo, foi dada a possibilidade de o estudante participar somente de uma reunião de cada uma das comissões do conselho, quais sejam, a Comissão de Edificação e Uso do Solo (responsável pela análise de recursos administrativos relacionados à alvarás de construção) e a Comissão de Comércio (responsável pela análise de recursos

¹⁴⁵ A Secretaria Municipal de Urbanismo somente disponibiliza o acesso ao Banco de Dados dos Alvarás de Construção e Certificado de Vistoria de Conclusão de Obra (CVCO), enquanto o acesso aos procedimentos de expedição de alvarás de construção só são concedidos, a princípio, aos proprietários do empreendimento ou terceiros mediante apresentação de procuração.

relacionados aos fins comerciais).

O então Secretário Municipal de Urbanismo também destacou que a autorização para participação de reuniões não seria de sua competência, sendo necessário que qualquer pedido relacionado à participação das reuniões fosse submetido previamente ao Conselho.

Considerando que a presente pesquisa teve desde seu início o objetivo de se ater à análise documental do processo de licenciamento de empreendimentos e a confluência dos diversos órgãos responsáveis pela política urbana e não à atuação de um dos órgãos em específico, entendeu-se que a participação somente das duas reuniões bastaria para os fins almejados, sendo utilizada para avaliações iniciais dos aspectos tratados nessa pesquisa.¹⁴⁶

Acompanhadas as duas reuniões, no espaço do próprio CMU, foi possível reforçar algumas das hipóteses levantadas na fundamentação teórica que se voltava à flexibilização do planejamento urbano e aos entraves de uma ampla participação social em processos decisórios.

Em um primeiro momento, notou-se a utilização de argumentos econômicos (a aprovação de um empreendimento como meio de gerar novos postos de trabalho no Município), urbanísticos (empreendimentos inseridos em uma área carente de planejamento urbano, muitas vezes denominados de periféricos, não necessitariam adequar-se integralmente ao planejamento então vigente) e relacionados com os próprios limites da administração pública.¹⁴⁷

Especificamente aos temas atinentes à participação da sociedade civil na execução do planejamento urbano, também foi compreendido que o fundamento de seleção das entidades que contariam o direito à representação no Conselho se dá pelo suposto conhecimento técnico que estas possuiriam em face ao restante da sociedade.¹⁴⁸

Após a referida reunião, o pesquisador foi informado de que as comissões

¹⁴⁶ Para uma análise mais detida acerca do funcionamento do Conselho em pesquisas futuras é necessário, caso seja permitido pelo Poder Executivo Municipal, um acompanhamento de maior frequência das referidas reuniões, adotando-se métodos adequados para a elaboração de conclusões precisas sobre o Conselho e seus membros, como a etnografia ou ainda a análise dos discursos proferidos em sede de reunião.

¹⁴⁷ Vide a frase emitida por um dos membros do Conselho no decorrer da reunião, em que expressou que “Vai fazer o que? Mandar demolir?” em face a um empreendimento já construído no Município.

¹⁴⁸ Vide a manifestação por parte do Secretário Municipal de Urbanismo de que uma possível ampliação das entidades com voz no Conselho Municipal de Urbanismo levaria à necessidade de que as reuniões do conselho passassem a ocorrer em um ‘estádio de futebol’.

teriam formas distintas de atuação: a Comissão de Edificação possuiria uma atuação que buscava um rigor maior na aplicação da legislação, considerando que suas decisões muitas vezes teriam um efeito irreversível e acarretariam em impactos à toda coletividade, enquanto a Comissão de Uso, responsável pela avaliação de questões relacionadas aos usos do solo para fins comerciais, possuiria um papel de atuação mais flexível, já que suas decisões poderiam acarretar em redução de postos de trabalho, além de serem mais flexíveis.

Em seguida, mediante protocolo de novo ofício, foi dado o acesso aos processos de licenciamento urbanístico de shopping centers instalados no município nos últimos anos, sendo eles: Shopping Jardim das Américas, Shopping Palladium, Shopping Pátio Batel e Shopping Jockey Plaza. A escolha se deu devido às polêmicas que empreendimentos de tal porte se viam envolvidos, principalmente no que se refere ao licenciamento urbanístico dos empreendimentos.¹⁴⁹

Todavia, considerando as especificidades de tal forma de empreendimento, entendeu-se pela necessidade de uma análise quantitativa dos diversos empreendimentos que foram licenciados pelo poder executivo municipal nos últimos anos.

Para tal empreitada, foi questionado, inicialmente, mediante e-mail, a existência de relatórios por parte do Poder Público Municipal acerca das solicitações de alvarás formuladas no âmbito da Prefeitura Municipal de Curitiba.

Em resposta, informou-se que o Município possuiria somente um relatório mensal dos alvarás expedidos no âmbito de cada Regional¹⁵⁰, sendo necessário um pedido formal para o acesso a tais dados.

Foi, então, protocolado o terceiro e último ofício, solicitando o acesso aos controles do Poder Municipal de expedição de ofícios. A resposta se deu mediante o envio de *link* de banco de dados disponível *online* pela Prefeitura, no qual são disponibilizados os relatórios mensais de Alvarás de Construção e Certificados de Vistoria de Conclusão de Obra (CVCO).¹⁵¹

¹⁴⁹ MARCHIORI, Raphael. Shopping no Batel Prevê a Derrubada de Área Verde. Gazeta do Povo. Publicada em: 26.jun.2013. Disponível em: <<https://bit.ly/36IUqOQ>>. Acesso em: 21. jan. 2020.

¹⁵⁰ Para fins da administração municipal, Curitiba se divide em 10 regionais: Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, CIC, Fazendinha/Portão, Matriz, Pinheirinho, Santa Felicidade e Tatuquara. Elas são utilizadas de modo a descentralizar a estrutura burocrática municipal, facilitando o acesso dos cidadãos aos serviços prestados pelas Secretarias Municipais e seus respectivos órgãos.

¹⁵¹ CURITIBA. Relatório Mensal de Alvará de Construção e CVCO. Disponível em: <<https://bit.ly/3aw0qHV>>. Acesso em: 01. nov. 2019.

Optou-se, então, para fins quantitativos, pela análise dos Alvarás de Construção emitidos nos anos de 2016 e 2017, considerando que tal intervalo de tempo permitiria avaliações acerca dos efeitos de mudanças de gestão na emissão de alvarás, já que o período é marcado pelo fim da gestão de Gustavo Fruet (2013-2016) e o início da gestão de Rafael Greca (2017-2020).

A escolha de comparar gestões advém do fato de que parte da teoria do planejamento urbano brasileiro, especialmente as contribuições de Erminia Maricato, apontam que alterações na gestão municipal ou a sua continuidade são fatores de impacto para os rumos do planejamento urbano da cidade.¹⁵²

A escolha pela análise somente dos processos de expedição de alvará advém do entendimento de que é em tal etapa do licenciamento urbanístico em que aspectos como os parâmetros construtivos e definição de medidas mitigadoras são celebradas com os proprietários.

Esses dados serão utilizados a fim de apresentar um cenário de como a Administração Pública de Curitiba gerenciou seu solo, para então, no capítulo seguinte, buscar construir análises qualitativas dos respectivos procedimentos.

Considerando que tais relatórios se constituem em bancos de dados semiestruturados, formados por informações registradas no formato textual, demandam uma posterior reclassificação para a realização de sistematizações numéricas.¹⁵³

Tendo em vista que os relatórios já possuíam uma classificação própria, optou-se tão somente por sintetizá-la, de modo a facilitar a construção dos dados necessários. Ainda, considerando que tais relatórios são emitidos mês a mês pelo Poder Executivo Municipal, todos foram agrupados em um único relatório do respectivo ano.

4.2. O LICENCIAMENTO COMO CAMPO DE BATALHA – JUSTIFICANDO ANÁLISES

O licenciamento urbanístico pode ser apontado como um dos principais caminhos para avaliação de como a administração gerencia seu espaço, tendo em

¹⁵² MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**. São Paulo: Editora Vozes, 2012, p. 40.

¹⁵³ CASTRO, Alexandre Samy de. O Método Quantitativo na Pesquisa em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 45.

vista que é nele que se constatam contradições e irregularidades da própria administração pública, como morosidade na expedição da alvarás ou *habite-se*, excesso de legislação (por vezes contraditórias entre si), recursos humanos escassos, além da corrupção urbanística no decorrer das decisões.¹⁵⁴

Cabe apontar que tal instrumento não pode ser encarado como um instrumento de planejamento em si, mas sim como uma exteriorização da atuação de regulação e fiscalização urbanísticas, sendo classificado como um ato de polícia urbanística, que visa adequar o exercício de propriedade ao planejamento estabelecido no Município.¹⁵⁵

Na mesma esteira, o licenciamento urbanístico é o principal instrumento a assegurar condições urbanísticas básicas à população como um todo, seja através do cumprimento dos parâmetros urbanísticos estabelecidos em lei, seja através da execução de medidas compensatórias que podem ser firmadas nos referidos procedimentos.¹⁵⁶

Tais responsabilidades podem acarretar na flexibilização do planejamento urbano, muitas vezes pautada em argumentos técnicos, por vezes valorizando interesses privados em detrimento ao interesse público supostamente garantido no planejamento.¹⁵⁷

Essa forma de atuação é apontada como um dos motivos para acarretar no que vem sendo denominado *corrupção urbanística*. Trata-se de fenômeno segundo o qual a administração pública favorece pontualmente proprietários e interfere, conseqüentemente, no âmbito coletivo do planejamento urbano.

Conforme aponta Vanesca Buzelato Prestes, o fenômeno da corrupção urbanística promove um corrompimento do planejamento estabelecido, sendo comum a aprovação de casos de flagrante irregularidade, como, por exemplo, as situações em que ocorre a expedição de licenças para empreendimentos que desrespeitam o

¹⁵⁴ COMUNITAS. **Cartilha de Replicabilidade**: licenciamento urbanístico. São Paulo: Comunitas, Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, 2017. p. 29.

¹⁵⁵ MAGALHÃES, Fernando Lúcio Esteves de. O Poder de Polícia Municipal no Licenciamento Urbanístico e Controle de Edificações. In: Revista Eletrônica OAB/RJ, V.30, N.01. Rio de Janeiro: OAB/RJ, 2019. p.11.

¹⁵⁶ MOTTA, Diana Meirelles da Motta; PÊGO, Bolívar (Org.). **Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/38qTpX1>>. Acesso em: 01. nov. 2020. p.14.

¹⁵⁷ VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A Flexibilização de Normas Jurídicas e o Direito Urbanístico. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº.30, junho, julho, agosto, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2SoViyJ>>. Acesso em: 20.dez.2019.

planejamento estabelecido.¹⁵⁸

Em paralelo, a importância de avaliar como se dão os procedimentos administrativos de aprovação de alvarás de construção advém do fato de ser neles o lugar onde o município estabelece medidas mitigadoras para a aprovação de empreendimentos, o que acarreta em impactos na própria organização do espaço.

Tais medidas compensatórias são um dos instrumentos utilizados em licenciamentos para fins de garantir a justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização. Todavia, quando ausentes critérios legais para a definição das medidas, é notada uma atuação informal por parte da administração pública, dispensando o cumprimento das normas existentes de uso do solo, para em seguida “solicitar, negociar ou exigir deles algumas obras de infraestrutura ou melhorias nas áreas da cidade onde esses empreendimentos autorizados têm lugar”.¹⁵⁹

Os licenciamentos urbanísticos também demonstram os percalços da própria administração pública. Características como alta discricionariedade para as decisões municipais, lentidão dos processos administrativos, aliados à falta de estruturas e técnicas compatíveis com a complexidade inerente ao licenciamento urbanístico ficam evidentes nos procedimentos de expedição do licenciamento.¹⁶⁰

O próprio setor empresarial identifica o licenciamento como uma das etapas mais onerosas para empreendimentos urbanos, alegando que tal atividade administrativa é marcada por inseguranças jurídicas, falta de clareza para a expedição de medidas compensatórias, ausência de sistematização da legislação vigente e sua constante alteração, o que é agravado por gasto excessivo de tempo.¹⁶¹

Análises comparativas com os ordenamentos jurídicos de outros países apontam que esses elementos não se restringem ao Brasil. Vanêsa Buzelato Prestes aponta como França, Portugal e Espanha reconhecem tais fatos como os principais motivadores da ocorrência de corrupção urbanística, sendo que tal forma de corrupção é tida como uma das de principal ocorrência, seja pelos aspectos do funcionamento e complexidade do planejamento urbano, seja pelo valor inerente à

¹⁵⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Corrupção Urbanística: da ausência de diferenciação entre Direito e Política no Brasil*. 1a Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019. p.160.

¹⁵⁹ SMOLKA, Martim Oscar. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina**: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2PZjjLh>>. p. 30.

¹⁶⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. Op.cit. p. 229.

¹⁶¹ CBIC. **O Custo da Burocracia no Imóvel**. São Paulo: Booz&CO, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2PXu7cH>>. Acesso em: 25. dez. 2019. Não Paginado.

terra urbana.¹⁶²

A referida autora aponta que muitas são as propostas para que a administração pública deixe de promover flexibilizações no planejamento urbano ou que se evitem práticas corruptoras. As principais delas seriam a estruturação da administração pública, responsabilização e fiscalização dos chefes dos órgãos públicos responsáveis pela administração do planejamento urbano, redução da discricionariedade, melhor sistematização da legislação e identificação e redução de nichos de conhecimento e poder que podem, muitas vezes, ser representados por apenas um agente municipal.¹⁶³

O Município de Curitiba apresenta uma combinação desses dois fatores que influenciam diretamente na execução do planejamento urbano — a ampliação da discricionariedade e a ausência de legislação regulamentada a adoção de medidas mitigadoras, e, assim sendo, a análise do licenciamento urbano se torna importante para a compreensão dos rumos da execução do planejamento urbano local.

Nesse sentido, cabe apontar algumas considerações acerca da administração pública de Curitiba e como vem sendo o licenciamento em sua estrutura administrativa.

Baseando-se em dados levantados pelo IBGE, nota-se que a capital paranaense possui ampla legislação para regulamentar a execução de seu planejamento urbano, além de contar com amplos recursos humanos adequados para a aplicação da legislação existente.¹⁶⁴ Assim, a existência de um corpo administrativo e técnico para a gestão do planejamento urbano, aliado a um complexo marco normativo relacionado ao tema, afastam alegações de que decisões emitidas pelo Município adviriam de uma falha estrutural da própria administração pública.

A partir disso, o método de avaliação de empreendimentos de acordo com os parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação de planejamento urbano é considerado como um exemplo nacional.¹⁶⁵

Conforme já descrito no decorrer deste estudo, o licenciamento urbanístico em Curitiba se constituiu como objeto de diversas disputas em torno da execução do

¹⁶² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção Urbanística**: da ausência de diferenciação entre Direito e Política no Brasil. 1a Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019, p.191.

¹⁶³ Ibid, p. 162.

¹⁶⁴ IBGE. **MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros**. Disponível em: <<https://bit.ly/39gLX1I>>. Acesso em: 28. dez. 2019. Não paginado.

¹⁶⁵ CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **O Custo da Burocracia no Imóvel**. São Paulo: Booz&CO, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2PXu7cH>>. Acesso em: 25.dez.2019.

planejamento urbano, sendo conhecida a utilização deste instrumentos para o favorecimento de empreendimentos urbanos, seja logo após o início do planejamento urbano em Curitiba, seja em período recente, ocorrendo possíveis favorecimentos para a sua expedição,¹⁶⁶ ou até mesmo em face às medidas compensatórias impostas aos empreendedores ou à ausência destas.¹⁶⁷

A avaliação do processo de expedição de alvarás por parte do Município de Curitiba se constitui como importante caminho para a avaliação de como a administração pública curitibana se porta em face ao controle de seu espaço abstrato, de modo a descrever como a gestão ocorre e se reflete no urbano concreto.

4.3. ANALISANDO QUANTITATIVAMENTE A EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS

Um dos primeiros critérios a serem adotados para análise dos processos de expedição de alvará de construção se referirá ao período em que foram expedidos, buscando identificar possíveis mudanças na expedição de alvará decorrentes da alteração de gestão, principalmente quando a mudança de gestão é tida como um dos fatores determinantes na alteração dos rumos do planejamento urbano, podendo por vezes se constituir como um obstáculo para sua efetivação.

Conforme já narrado, o critério temporal adotado foram os anos de 2016 e 2017, período que marca o fim e início de agremiações partidárias distintas no âmbito do Poder Municipal, qual seja, o final da gestão de Gustavo Fruet, ocorrida em 2016, e o início da gestão de Rafael Greca, em 2017. Ambas foram marcadas por acontecimentos relacionados à política urbana.

A gestão de Gustavo Fruet é marcada tanto pela atualização do Plano Diretor do Município (ocorrida em 2015, acarretando na aprovação da Lei nº 10.257/2015)¹⁶⁸, como pela promoção de alterações na própria administração pública no que se refere à gestão do solo urbano, quando, através do já citado Decreto nº 337/2015, passou-se a prever a participação de setores da sociedade civil no Conselho Municipal de

¹⁶⁶ ANÍBAL, Felipe. “Farra dos Alvarás” em Curitiba Liberou Imóvel com Área até 13 Vezes Maior que o Permitido. **Gazeta do Povo**. Publicado em: 24.jul.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2spjxSD>>. Acesso em: 26. dez. 2019. Não paginado.

¹⁶⁷ FREY, João. Igreja Universal Não Realiza Obras Compensatórias e “Super Templo” fica sem alvará em Curitiba. **Tribuna do Paraná**. Publicado em: 28.fev.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2QliRpw>>. Acesso em: 26. dez. 2019.

¹⁶⁸ CURITIBA. Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Curitiba. Disponível em: <<https://bit.ly/2NInycn>>. Acesso em: 19. jan. 2019. Não paginado.

Urbanismo, além de ampliação da organização interna do respectivo órgão (contando com Comissão Deliberativa como a última instância de decisão de tal conselho).¹⁶⁹

A gestão de Rafael Greca, por sua vez, desde seu início, tem o controle do solo urbano como uma pauta central. Logo após a tomada de posse, promoveu a retomada das discussões da nova lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, sob a argumentação de que o projeto que já se encontrava no Poder Legislativo não atenderia aos interesses da população curitibana.¹⁷⁰ Todavia, o processo de revisão do zoneamento sob a nova gestão é marcado pela interferência de setores produtivos e empresariais na proposta que seria enviada à Câmara Municipal nos anos seguintes.¹⁷¹

Assim, analisar como são emitidas as decisões administrativas pode ser um importante meio para averiguar se algumas dessas medidas acarretaram impactos nos perfis decisórios acerca da expedição de alvarás.

Uma simples análise quantitativa de tais decisões demonstra que a mudança não acarretou significativas alterações nas decisões e na liberação de metragens, conforme se nota na tabela comparativa a seguir:

TABELA 1 – SÍNTESE QUANTITATIVA DOS ALVARÁS EXPEDIDOS NOS ANOS DE 2016 E 2017

ITEM	GESTÃO FRUET (2016)	GESTÃO GRECA (2017)
ALVARÁS LIBERADOS	7.762	7.140
METRAGEM LIBERADA (M²)	2.455.667,38 m ²	2.115.809,56 m ²
CEPACs¹⁷² LIBERADOS	11.834	5.801
METRAGEM LIBERADA POR ALVARÁS (M²)	13.064,79 m ²	7.325,84 m ²

Fonte: Adaptado de SMU (2019)

¹⁶⁹ CURITIBA. Decreto nº 337, de 06 de abril de 2015. Regulamenta o Conselho Municipal de Urbanismo. Disponível em: <<https://bit.ly/2NlxMJN>>. Acesso em: 19. jan. 2019. Não Paginado.

¹⁷⁰ PIVA, Naiady. Greca Vai Revisar Zoneamento de Curitiba Proposto por Fruet. **Gazeta do Povo**. Publicado em: 13.jan.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2RuJd9b>>. Acesso em: 10. jan. 2019.

¹⁷¹ BONADIO, Mariana Galacini, SILVA, Monica Maximo. Novas Agências, Velhos discursos? Notas sobre o processo de revisão da regulação do solo urbano em Curitiba à luz do contexto de barganha dos regimes urbanos. In: VALENÇA, Márcio Moraes; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Natal: EDUFRN, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OE2ZO2>>. Acesso em: 23. nov. 2019, p.16

¹⁷² Certificados Especiais de Potencial Adicional de Construção são títulos adquiridos por empreendedores para a construção acima dos parâmetros urbanísticos definidos, estando delimitados por áreas de operações urbanas concorciadas.

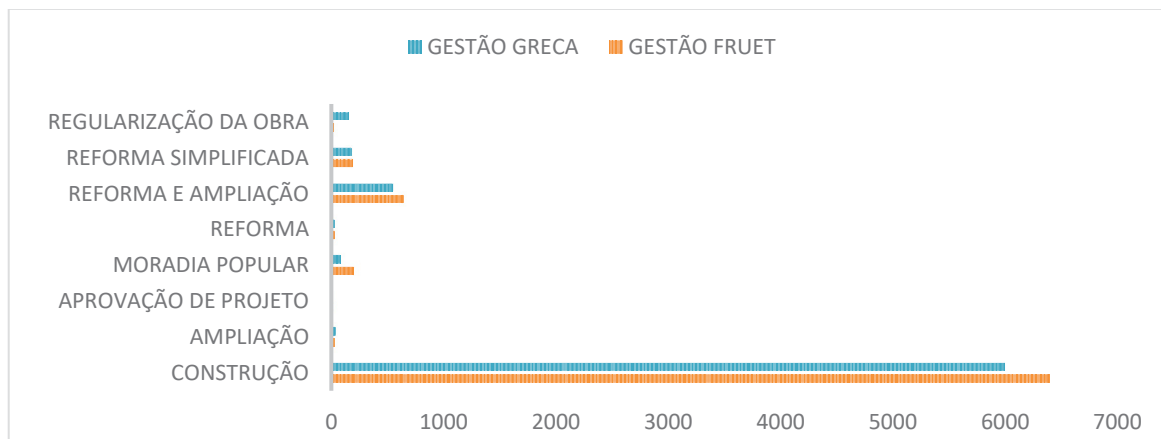
Os números expostos facilitam a comparação entre a gestão Fruet e a gestão Greca, considerando que ambas gestões apresentam padrões semelhantes de produção imobiliária¹⁷³, permitindo concentrar as análises apenas nas destinações dos alvarás, sua localização e as possíveis peculiaridades das decisões proferidas nos casos.

Adotado tais categorias e pressupostos, é necessário compreender como se deu a produção imobiliária no Município, a fim de identificar especificamente quais foram os momentos nos quais o gestor público acabou por decidir acerca dos rumos do planejamento urbano do Município.

A análise comparativa entre as duas gestões demonstra que a solicitação de alvarás de construção é uma constância na quantidade de demandas, sendo que a gestão Fruet ultrapassa minimamente a gestão Greca. As demais categorias de alvarás utilizadas pelo poder público se referem à regularização de obras, reformas simplificadas, reformas, moradia popular – que tiveram padrões semelhantes de produção.

Essa realidade é apresentada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 01 – FINALIDADES DOS ALVARÁS



FONTE: Adaptado de SMU (2019)

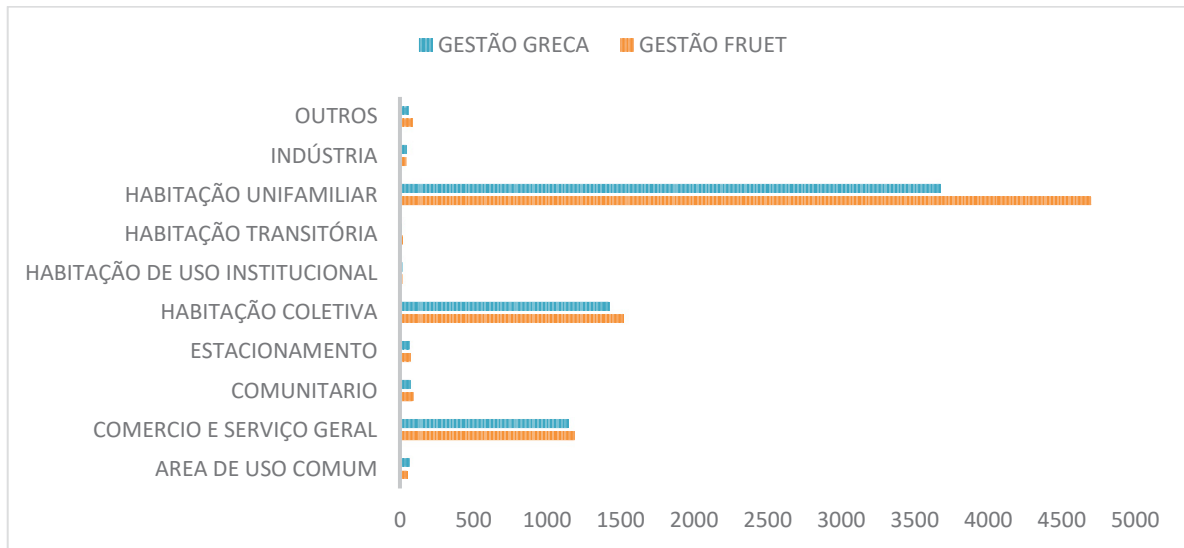
Na sequência, é necessário compreender quais foram os usos demandados para tais alvarás de construção. Tal procedimento tem importância ao possibilitar a identificação das principais atividades que se encontraram em desenvolvimento no Município, relacionando estas com os segmentos do mercado que lhe são

¹⁷³ É necessário reconhecer que a semelhança entre ambas as gestões advém dos anos se encontrarem inseridos no mesmo contexto econômico, especificamente a recessão econômica vivenciada no Brasil a partir do ano de 2014.

correspondentes, podendo, a partir de tal dado, compreender quais setores produtivos são mais presentes na estrutura administrativa responsável pela expedição de alvarás de construção.

A partir da análise dos alvarás expedidos, foi possível constatar os seguintes perfis de alvarás de construção:

GRÁFICO 02 – CATEGORIA DO EMPREENDIMENTO



FONTE: Adaptado de SMU (2019)

Uma conclusão possível do gráfico acima elaborado se refere aos setores do mercado que mais apresentam demandas à estrutura administrativa no que se refere à gestão de seu solo urbano, constatando-se que alvarás de construção de unidades residenciais são os mais expedidos pela administração pública. Essa afirmação advém do fato de que habitação unifamiliar e habitação coletiva são as duas primeiras categorias de empreendimentos demandantes de expedição de alvará em ambos os anos.

Para além dos aspectos relacionados a quais formas de empreendimentos os alvarás de construção são destinados, a análise de tais decisões possibilita identificar quais as zonas e setores do Município de Curitiba onde a solicitação se concentra, conforme se nota:

GRÁFICO 03 -SETORES DEMANDANTES



FONTE: Adaptado de SMU (2019)

Diante disso, a primeira conclusão que se pode extrair do gráfico sobre a localização dos alvarás expedidos é a da confirmação das hipóteses e tendências de estudos que já foram feitos em relação ao modo de execução do planejamento urbano em Curitiba, qual seja, que a produção do espaço urbano é marcada por influências externas ao próprio planejamento urbano.

Essa tendência é evidenciada pela presença reduzida da expedição de alvarás de construção nos Setores Estruturais, ainda que a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba (Lei nº 9.800/2000) reconhecesse tais setores como os principais eixos de crescimento da cidade:

Art. 16. Os Setores Especiais Estruturais – SE, são os principais eixos de crescimento da cidade, caracterizados como áreas de expansão do centro tradicional e como corredores comerciais, de serviços e de transportes, tendo como suporte um sistema trinário de circulação¹⁷⁴.

Nesse sentido, Angela Pilotto aponta que a produção imobiliária e a respectiva valoração do solo junto aos setores estruturais ocorre em um raio de aproximadamente quatro quilômetros do bairro Centro, ocorrendo uma redução na

¹⁷⁴ CURITIBA. Lei nº 9.800, de 03 de janeiro de 2000. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vb8tgfx>>. Acesso em: 10. jan.2019. Não paginado.

produção imobiliária em áreas dos Setores Estruturais em bairros que se encontram fora do respectivo eixo, somente sendo considerável a produção de empreendimentos comerciais. Tal análise destaca o fato de que a produção imobiliária nos setores estruturais não se deu de maneira uniforme, sendo influenciada tanto por impactos de mercado quanto pela proximidade da região central.¹⁷⁵

Trata-se, assim, da evidência dos limites do planejamento na produção do espaço urbano, afastando o posicionamento de que a adoção de uma racionalidade pela via legislativa lograria o controle do movimento pouco organizado e demasiadamente fragmentado que compõe o espaço urbano.

O levantamento quantitativo também permite uma avaliação de como se deu a aplicação do instrumento dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS) no município.

A criação destes setores se deu em período anterior à instituição nacional das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regulamentadas somente por meio do Estatuto da Cidade, no ano de 2001 – ainda que tais demarcações possuam similaridades entre si.

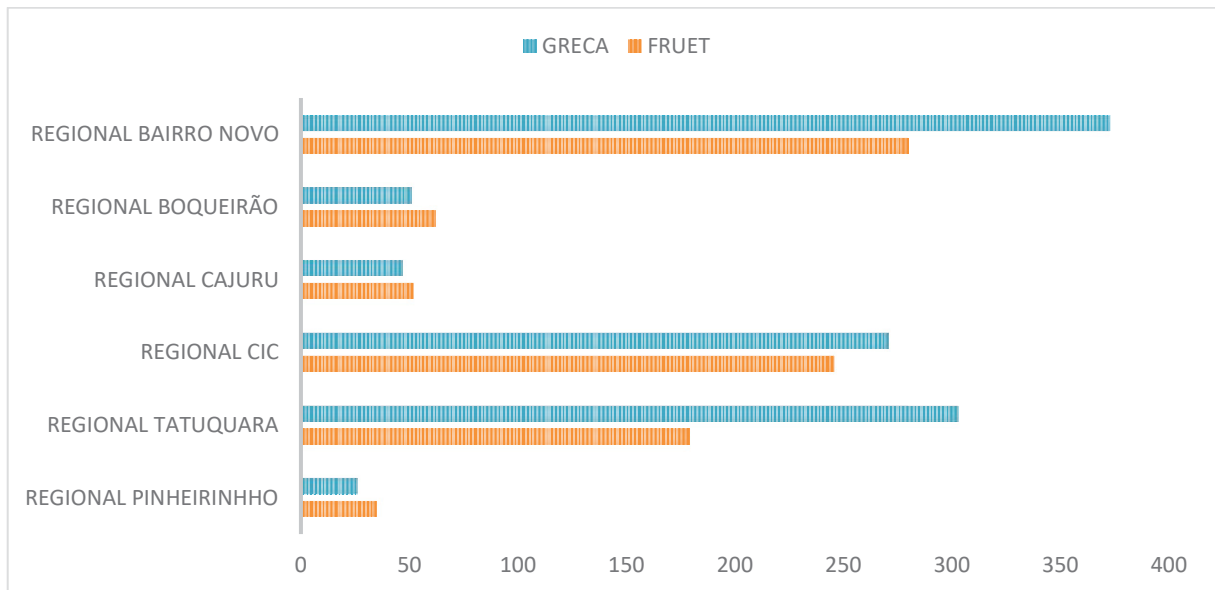
Em Curitiba, as SEHIS são marcadas inicialmente como Setores onde é garantida a flexibilização dos parâmetros construtivos, favorecendo, assim, a construção de empreendimentos de caráter popular, sendo, somente no ano de 2015, o período em que o Plano Diretor Municipal passa a prever a instituição de SEHIS para a promoção de regularização fundiária.¹⁷⁶

Expostas tais definições, é possível realizar avaliação como se deu a produção nos referidos Setores:

¹⁷⁵ PILOTTO, Angela Seixas. **Área metropolitana de Curitiba**: um estudo a partir do espaço intra-urbano. 2010. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/2NFqZ3J>>. Acesso em: 19. jan. 2019. p.113.

¹⁷⁶ CURITIBA. **Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Curitiba. Disponível em: <<https://bit.ly/2NInycn>>. Acesso em: 19. jan. 2019. Não paginado.

GRÁFICO 04 - EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS NO SETOR ESPECIAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SEHIS)



FONTE: Adaptado de SMU (2019)

Os dados em questão demonstram como a utilização das SEHIS se concentra em áreas do Município ainda pouco exploradas, havendo redução da produção em algumas regionais, em detrimento de outras.

Os dados expostos demonstram uma reduzida expedição de alvarás para as regionais do Pinheirinho, Boqueirão, Portão e Cajuru, em contrapartida ao fortalecimento da produção nas regionais do CIC, Tatuquara e Boa Vista.

A produção de habitação de interesse social ainda se concentra em áreas de expansão urbana, já que as três principais regionais em termos de produção, também são as mesmas regionais marcadas por uma defasagem de equipamentos urbanos básicos.

Em relatório elaborado pela própria Prefeitura de Curitiba, a produção de habitação de interesse social representou 30% dos alvarás expedidos para a regional CIC¹⁷⁷, 25 % para o Tatuquara¹⁷⁸ e 21,84% para a regional Bairro Novo¹⁷⁹.

É notada uma redução da produção de interesse social na Regional do Pinheirinho, mudança significativa em relação ao histórico do planejamento urbano do município, tendo em vista que, conforme narra Laura Esmanhoto Bertol, a respectiva

¹⁷⁷ IPPUC. **Diagnóstico Regional 2017**: Regional CIC. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vsvqg64>> p. 74.

¹⁷⁸ IPPUC. **Diagnóstico Regional 2017**: Regional Tatuquara. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wk93y58>>. Acesso em: 05. jan. 2020. p. 74.

¹⁷⁹ IPPUC. **Diagnóstico Regional 2017**: Regional Bairro Novo. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y6VxQ2>>. Acesso em: 05.jun.2020. p.76

regional se constituiu como uma das áreas de maior concentração de empreendimentos de interesse social.¹⁸⁰

Também é possível considerar, nos termos apontados por Laura Esmanhoto Bertol, que a produção de habitação de interesse social representa um fenômeno de espraiamento da rede urbana, já que a produção de tais empreendimentos concentrando-se nas áreas mais afastadas do Município, principalmente quando efetivados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB) .

Essa prática é pautada por uma série de argumentos que obscurecem os aspectos políticos do preço da terra, como a escassez de terras disponíveis para a implantação de programas de habitação de interesse social, além da presença constante da especulação imobiliária no município. Tais alegações acabam naturalizando o preço da terra e omitindo aspectos políticos e institucionais que se fazem presentes nessa formulação.¹⁸¹

Outros setores que se mostraram presentes na produção imobiliária se refere às Zonas Residenciais 2 e 3.

No que se refere à Zona Residencial 3, conforme apontado no Gráfico 05, cabe destaque à Regional Portão, uma das regionais com a maior concentração da produção imobiliária, classificada como a terceira na relevância de produção imobiliária pelo próprio município.

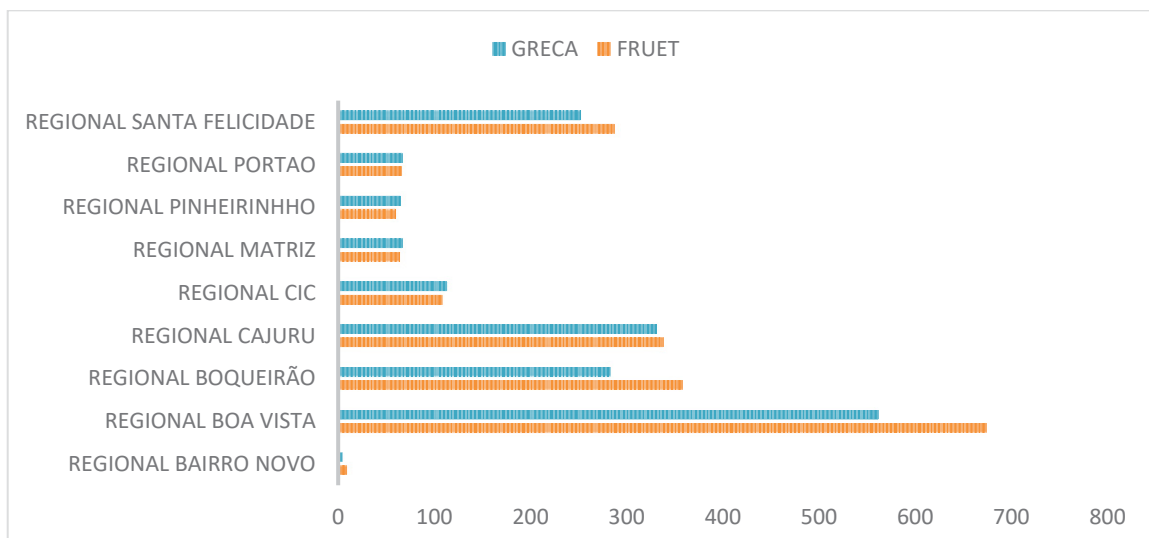
¹⁸⁰ BERTOL, Laura Esmanhoto. Terra e habitação: o problema e o falso problema. 2013. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wywugn8>>. Acesso em: 05.jan.2020, p. 68

¹⁸¹ Ibid. p.145.

GRÁFICO 5 – EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS NA ZR-3

FONTE: Adaptado de SMU (2019)

Por fim, a Zona Residencial 2 mostra uma concentração da expedição de alvarás em regionais menos disputadas no que se refere à disponibilização de terras, já que mais distantes das concentrações urbanas existentes no município, como é o caso das Regionais Boa Vista, Cajuru e Boqueirão, as principais no número de expedição de alvarás em questão, conforme se nota no Gráfico 06:

GRÁFICO 6 – EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS NA ZR-2

FONTE: Adaptado de SMU (2019)

Em relação à produção nas zonas residenciais, é necessária a realização de ressalvas metodológicas acerca da sistematização dos dados aqui apresentados, uma vez que apresentam a simples expedição de alvarás na Regional em questão, o que impossibilita a análise da possível ocorrência de adensamento. É por tais motivos que a ZR-2 (uma das zonas com menor possibilidade de adensamento) é aquela com maior emissão de alvarás, pois é nela que se concentram as moradias unifamiliares.

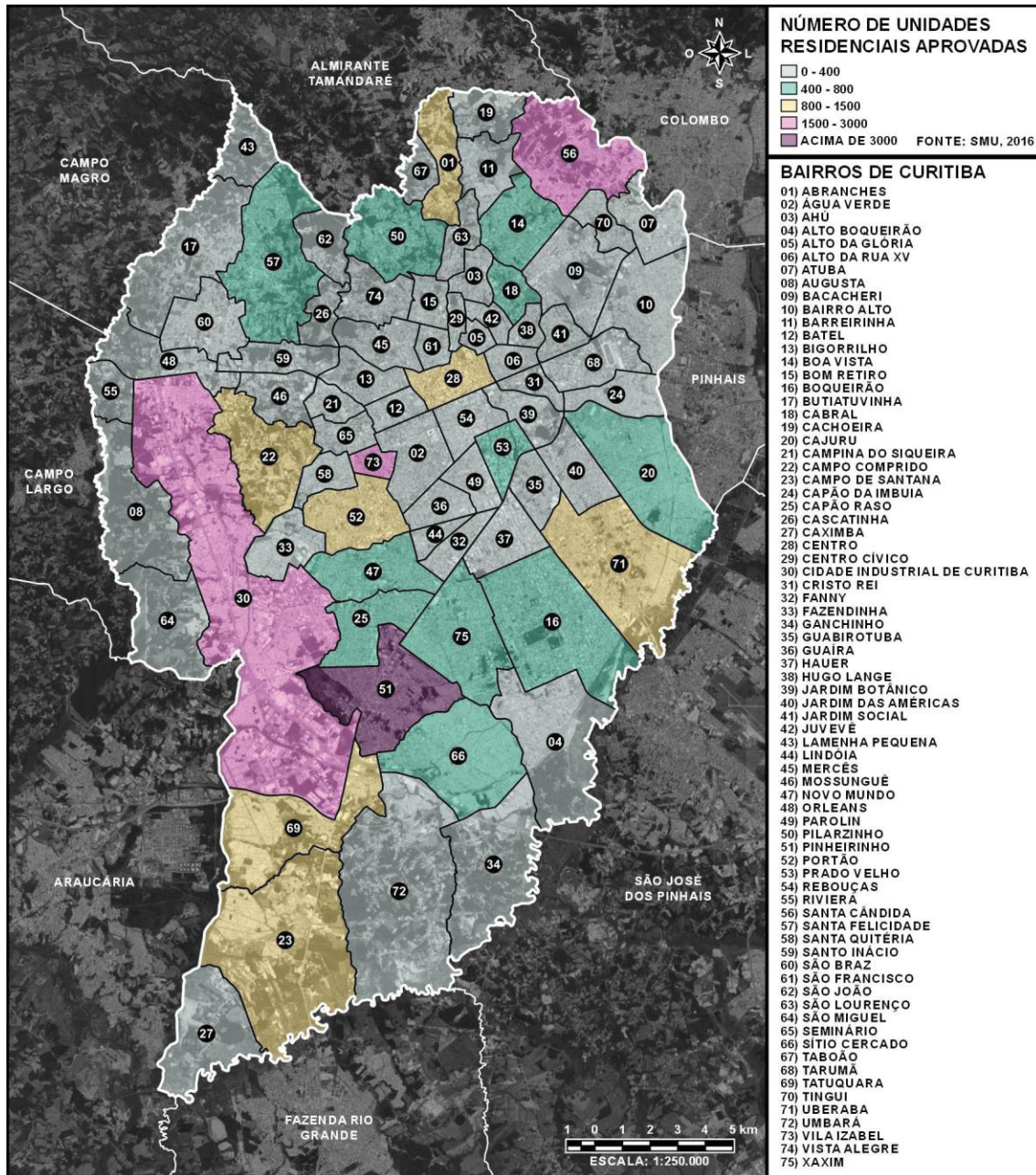
Para uma adequada avaliação do processo de adensamento, é necessária a análise das unidades habitacionais aprovadas pelo município, de modo que se pode compreender quais são as áreas mais adensadas.

Para tal análise, foi utilizado, sem esgotá-lo, o mesmo banco de dados de expedição de alvarás fornecido pelo Poder Executivo Municipal. A análise quantitativa se baseou na somatória das unidades residenciais aprovadas em cada bairro. Em seguida, conforme será exposto, também foi realizada a somatória das unidades não residenciais, a fim de se compreender como a produção de outras formas de mercado são distribuídas no Município.

Tal metodologia permite realizar a territorialização do desenvolvimento imobiliário do Município e a divisão de unidades para fins residenciais e unidades para fins não residenciais.

O que se nota no ano analisado da gestão do prefeito Gustavo Fruet (2016) é a concentração da produção de unidades residenciais no âmbito de bairros distanciados da região central do Município, já que dos 10 bairros com maior aprovação de unidades residenciais, com exceção do próprio Centro e do bairro Vila Izabel, todos os demais se encontram em uma distância média de 10 quilômetros da região central, sendo que os bairros Tatuquara e Campo de Santana, de significativa produção, encontram-se a uma distância de aproximadamente 20 quilômetros da área central. Esses dados são representados na figura a seguir:

FIGURA 1 - UNIDADES RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE GUSTAVO FRUET (2016)

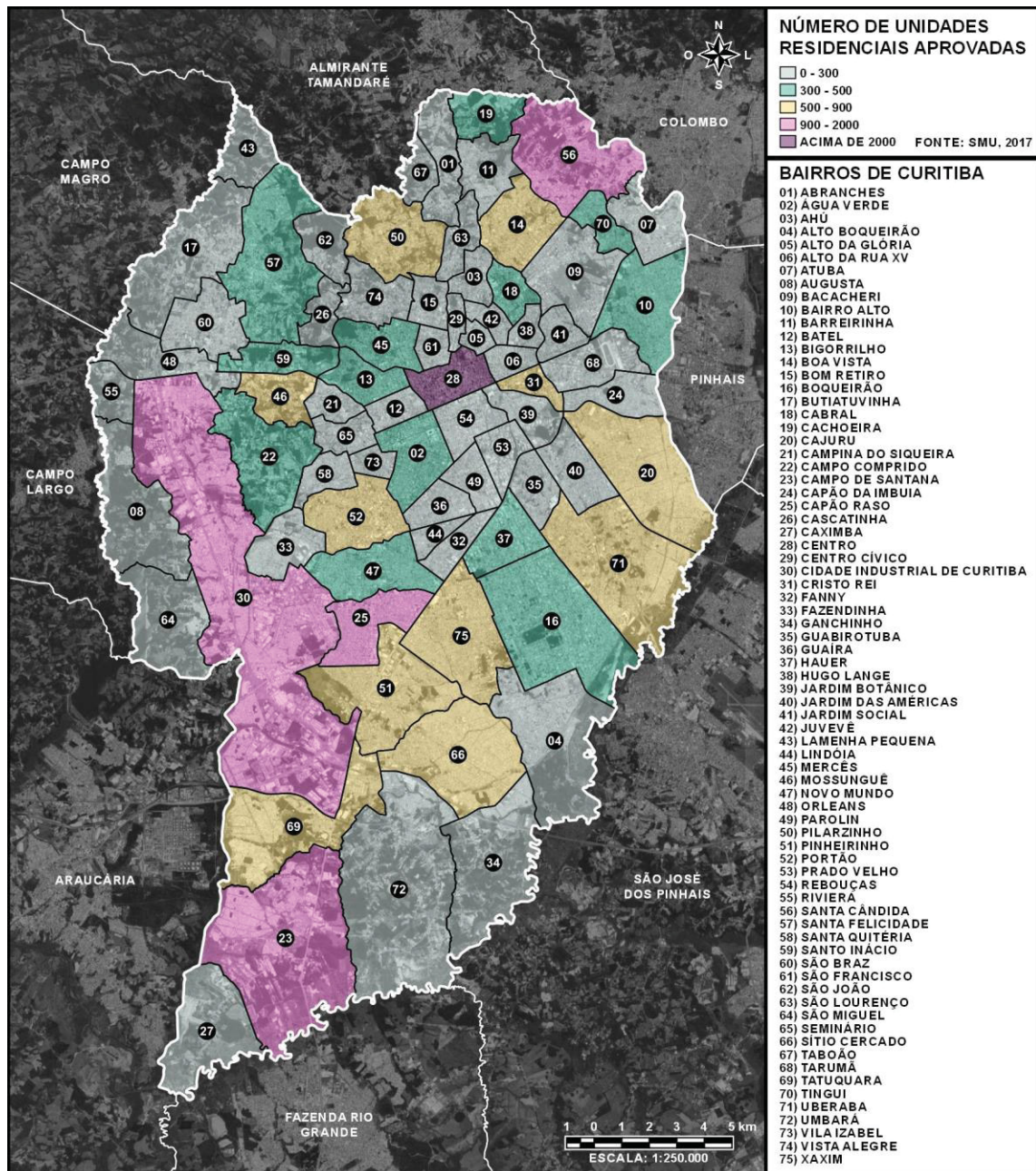


FONTE: SMU (2019). ELABORAÇÃO: JANKOWSKI (2020).

Mesmo que a maior parte da produção ocorra nas áreas de residências unifamiliares, os dados demonstram que uma parcela da produção imobiliária resulta um movimento de afastamento da região central, acarretando mais uma vez na expansão da malha urbana.

Não se trata de uma tendência de gestão, considerando que no ano seguinte, já sob o mandato de Rafael Greca (2017), os bairros com maior aprovação de construção de unidades residenciais permanecem sendo, principalmente, aqueles distanciados da área central (Figura 02):

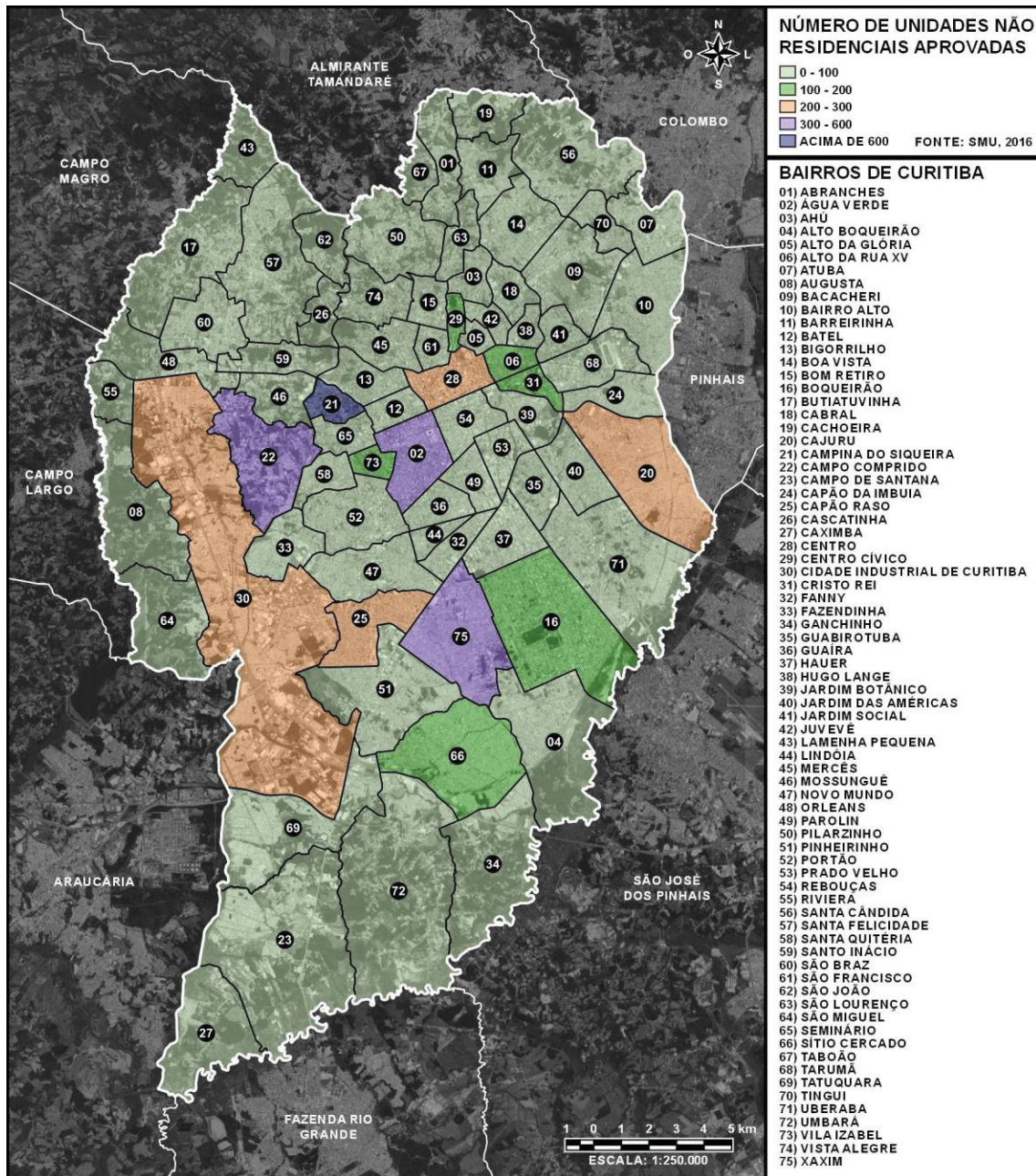
FIGURA 2 - UNIDADES RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE RAFAEL GRECA (2017)



FONTE: SMU (2019). ELABORAÇÃO: JANKOWSKI (2020).

Por fim, quando se analisa a produção de unidades não residenciais, é constatado que a movimentação da produção se altera, sendo reduzido o número de unidades produzidas e como estas são distribuídas no território de maneira difusa, ainda que bairros próximos à área central tenham papel relevante nessa produção, conforme demonstra a Figura 03:

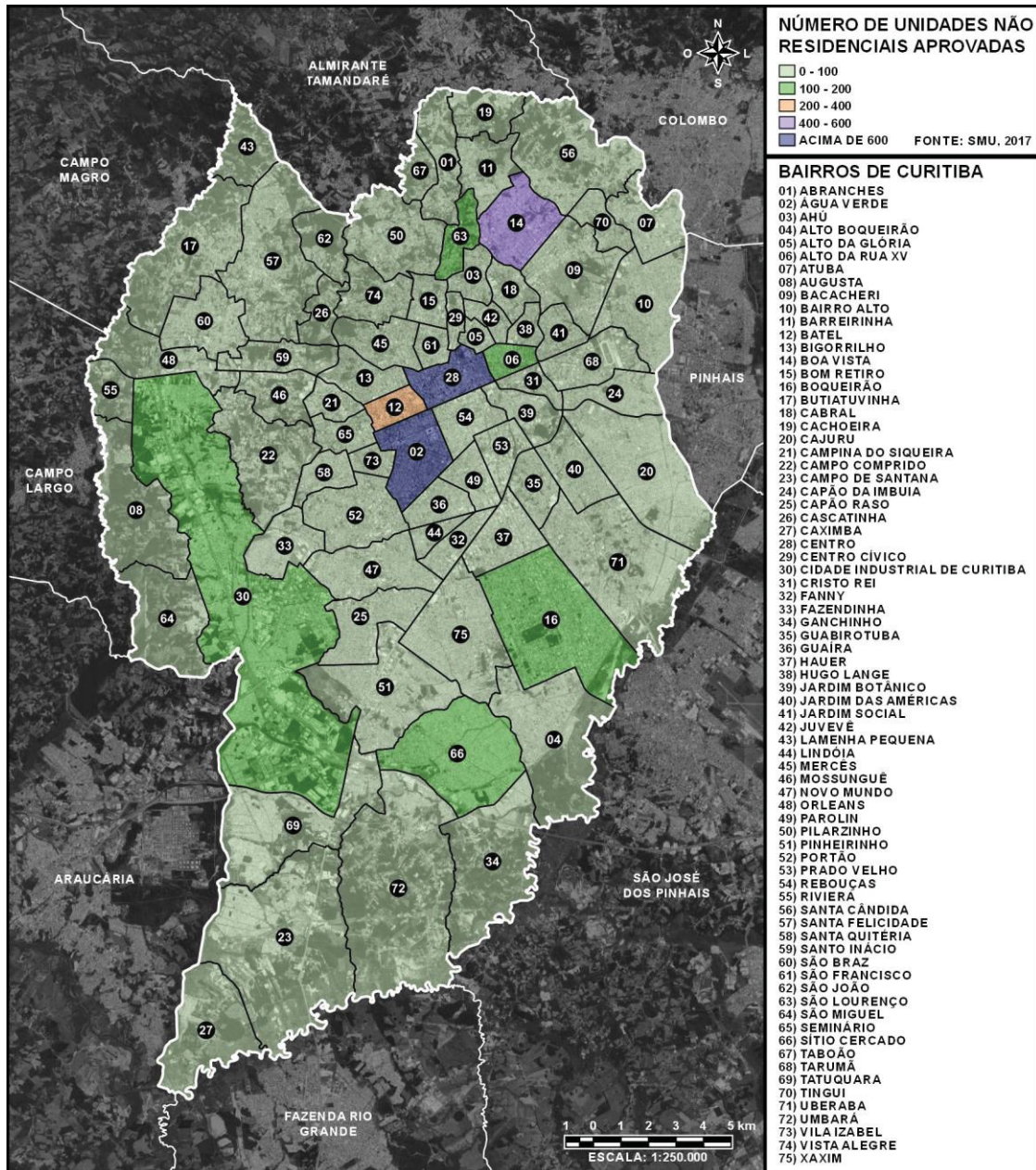
FIGURA 3 UNIDADES NÃO RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE GUSTAVO FRUET (2016)



FONTE: SMU (2019). ELABORAÇÃO: JANKOWSKI (2020).

Mais uma vez, assim como observado no âmbito da produção residencial, não se trata de fenômeno exclusivo de uma gestão. Na gestão posterior permanece a representatividade da área central e bairros próximos (como é o caso dos bairros Água Verde e Alto da Rua XV), além de áreas onde a produção imobiliária já é concentrada e equipamentos públicos são presentes (como é o caso dos bairros Campo Comprido e Campina do Siqueira):

FIGURA 4 - UNIDADES NÃO RESIDENCIAIS APROVADAS NA GESTÃO DE RAFAEL GRECA (2017)



FONTE: SMU (2019). ELABORAÇÃO: JANKOWSKI (2020)

Tais dados demonstram que os movimentos da produção imobiliária seguem fluxos que nem sempre se assemelham ao estabelecido no planejamento urbano estatuído, podendo acarretar impactos adversos do almejado no âmbito legal, como a expropração urbana ou o adensamento excessivo de áreas.

Essa movimentação contrária à racionalidade estabelecida pelos marcos normativos não ocorre apenas quanto à quantidade de empreendimentos e sua

localização. A execução de obras, principalmente aquelas de maior complexidade e porte, também pode alterar, mesmo que pontualmente, os rumos do planejamento politicamente pactuado.

A avaliação da área de onde se encontram os alvarás expedidos permite avaliar os limites e avanços do zoneamento na produção imobiliária, sendo necessária a ressalva de que o planejamento por si só não é suficiente nos moldes em que ele se encontrava no momento da análise dos gráficos aqui expostos, considerando que a respectiva produção ocorre mediante uma confluência de forças e influências que são externas ao direito e ao planejamento urbano, seja no que se refere às interferências promovidas pelo mercado Imobiliário e Comercial, seja por favorecimentos por parte do Estado em relação à instalação de benfeitorias nas áreas onde se busca uma valorização de mercado.¹⁸²

É necessário, ainda, reconhecer que qualquer avaliação feita em relação aos números de alvarás expedidos que tenha como base de análise as divisões administrativas elaboradas pelo Estado e sua administração pública, como bairros e regionais, deve ser seguida pela compreensão de como esses movimentos impactam a cidade como um todo. Isso se deve ao fato de que, como aponta Laura Esmanhoto Bertol citando Henri Lefebvre, estudos que abordam essas divisões de maneira autônoma não logram em reconhecer as diversas relações humanas que se dão nestes territórios e que extrapolam tais divisões administrativas.¹⁸³

Diante disso, faz-se necessária a análise qualitativa dos licenciamentos urbanísticos expedidos nos anos aqui analisados e inseridos nos cenários de produção imobiliária apresentados anteriormente, buscando compreender como as instituições responsáveis pelo planejamento urbano atuam no momento de expedição de decisões individuais.

¹⁸² PILOTTO, Angela Seixas. **Área metropolitana de Curitiba**: um estudo a partir do espaço intra-urbano. 2010. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/2NFqZ3J>>. Acesso em: 19. jan. 2019. p.113.

¹⁸³ BERTOL, Laura Esmanhoto. Terra e habitação: o problema e o falso problema. 2013. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wywugn8> >. Acesso em: 05.jan.2020, p. 84.

5. REFLEXOS DE DISPUTAS NOS LICENCIAMENTOS URBANÍSTICOS

O licenciamento urbanístico, inserido em um contexto em que o planejamento busca a concretude de uma racionalidade que organize o espaço, constitui-se, conforme já ressaltado no decorrer do presente trabalho, em um importante objeto de análise de como se dão as disputas em torno da apropriação do espaço.

A análise quantitativa exposta no decorrer do Capítulo 4 serve para demonstrar como a almejada racionalidade acaba sendo perpassada por outras condicionantes (políticas, de mercado e sociais) e como estas podem direcionar o desenvolvimento urbano.

Assim, entende-se que foi cumprido um dos papéis das análises quantitativas, qual seja, propiciar o contexto no qual as análises qualitativas são realizadas, como já antecipado por Rebecca Lemos Igreja.¹⁸⁴

Porém, de acordo com Mark Gottdiener, a maneira de se produzir o espaço urbano pode não se encontrar evidenciada em análises numéricas (quantos empreendimentos foram aprovados em sentido diverso do estabelecido em lei, por exemplo), mas sim em empreendimentos pontuais, principalmente quando estes se encontram envoltos nos interesses de desenvolvimento por parte do Estado.¹⁸⁵

Diante disso, é necessária a elaboração de análise qualitativa dos licenciamentos expedidos no âmbito do Município de Curitiba. Tal empreitada busca realizar comparações entre os diversos portes de empreendimentos de mesma finalidade, a fim de avaliar se a postura municipal é homogênea em seu tratamento e se atende ao disposto no planejamento, identificando os argumentos articulados para a aprovação ou não dos empreendimentos.

Em seguida, será realizada uma investigação acerca de grandes centros comerciais (especificamente shopping centers), considerando que o histórico do planejamento urbano de Curitiba é marcado por diversas polêmicas em relação a grandes centros comerciais.¹⁸⁶

Por fim, serão sintetizadas as posturas municipais na gestão de seu espaço

¹⁸⁴ IGREJA, Rebeca Lemos. O Direito como Objeto de Estudo Empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em direito. In: Machado, Maíra Rocha. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p.17.

¹⁸⁵ GOTTDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, p. 247.

¹⁸⁶ Vide o caso da aprovação do Shopping Mueller, descrito por Dennison de Oliveira, exposto no decorrer do item 2.1 da presente pesquisa.

abstrato e quais os efeitos destas posturas em relação ao espaço concreto, buscando realizar uma superação das categorias abstratas adotadas pelo Poder Executivo Municipal, tal como bairros e regiões administrativas, por exemplo.

5.1. OS CASOS ANALISADOS E SUAS CATEGORIAS

Os casos a serem analisados qualitativamente partem do cenário exposto pela análise quantitativa presente no Capítulo 04. A investigação qualitativa busca compreender o perfil decisório dos licenciamentos urbanísticos, compreendendo se esse sofre influências advindas de mudanças na gestão municipal e corpo técnico dos setores administrativos responsáveis pelo licenciamento.

As análises se concentrarão em todos os órgãos que sejam, de alguma maneira, demandados a gerenciar algum aspecto do espaço urbano – compreendendo, então, as secretarias de Meio Ambiente, Urbanismo e Obras Públicas, bem como o IPPUC e o CMU¹⁸⁷.

O objetivo dessa empreitada é compreender, de modo empírico: a) como os referidos órgãos atuam; b) identificar possíveis conflitos de atuação entre os referidos órgãos; c) como os referidos órgãos se portam diante de influências externas ao direito.

Optou-se pela concentração na observação dos licenciamentos de empreendimentos de habitação coletiva e comércio e serviços, seguindo as classificações adotadas pela Secretaria Municipal de Urbanismo em seu controle de procedimentos de alvará (o mesmo utilizado para a elaboração do levantamento qualitativo da expedição de alvarás).

Essa escolha advém do fato de que, conforme exposto por Mark Gottdiener, são em empreendimentos de forte apelo de desenvolvimento para os quais a produção do espaço entra em maiores contextos de disputa.

A fim de compreender quais aspectos temporais e do próprio empreendimento podem interferir na postura do Poder Municipal, adotaram-se os seguintes critérios para a escolha dos casos que seriam analisados: gestão da prefeitura (seleção de casos de cada gestão da Prefeitura, Fruet e Greca); finalidade (comercial ou habitação coletiva) ; e porte do empreendimento (o maior e o menor de cada finalidade por

¹⁸⁷ Para uma análise detida dos respectivos órgãos vide item 2.3.

gestão).

Com a adoção de tais critérios de seleção, os casos selecionados foram os seguintes :

QUADRO 1 – PROCEDIMENTOS DE EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ ANALISADOS

Nº	PROCESSO	FINALIDADE	BAIRRO	GESTÃO	EMPREENDEDOR	ÁREA LIBERADA	ALVARÁ
1	01-108013/2015 ¹⁸⁸	Habitação Coletiva ou em Série	Capão da Imbuia	Gustavo Fruet (2013 - 2016)	José Guimarães	312,00 m ²	337459
2	01-34010/2016 ¹⁸⁹	Habitação Coletiva ou em Série	Centro	Gustavo Fruet (2013-2016)	TEY Empreendimentos LTDA	54.799,35 m ²	341577
3	01-072531/2017 ¹⁹⁰	Habitação Coletiva ou em Série	CIC	Rafael Greca (2017-2020)	André Lemes	180,00 m ²	349547
4	01-116124/2018 ¹⁹¹	Habitação Coletiva ou em Série	Cajuru	Rafael Greca (2017-2020)	COHAB	5248,19 m ²	357689
5	01-33637/2016 ¹⁹²	Comércio e Serviços	Atuba	Gustavo Fruet (2013 - 2016)	João da Silva	9,81 m ²	341478
6	01-033948/2015 ¹⁹³	Comércio e Serviços	Xaxim	Gustavo Fruet (2013 - 2016)	Empreendedora Construções LTDA	124.617,25 m ²	336293
7	01-137233/2018 ¹⁹⁴	Comércio e Serviços	Pilarzinho	Rafael Greca (2017-2020)	Clarice dos Santos	249 m ²	358752
8	01-059075/2018 ¹⁹⁵	Comércio e Serviços	Bigorrião	Rafael Greca (2017-2020)	Concreto Empreendimentos LTDA	51.043,95 m ²	355419

FONTE: SMU (2019). ELABORAÇÃO: MAFRA (2020)

¹⁸⁸ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-108013/2015**. Curitiba, 14 de agosto de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

¹⁸⁹ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-34010/2016**. Curitiba, 23 de março de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

¹⁹⁰ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-072531/2017**. Curitiba, 14 de julho de 2017. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

¹⁹¹ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-116124/2018**. Curitiba, 15 de abril de 2018. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

¹⁹² SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-33637/2016**. Curitiba, 22 de março de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

¹⁹³ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-033948/2016**. Curitiba, 23 de março de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

¹⁹⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-137233/2018**. Curitiba, 05 de dezembro de 2018. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

¹⁹⁵ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-059075/2018**. Curitiba, 11 de janeiro de 2017. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

Para a referida abordagem qualitativa, é necessária uma breve descrição de como serão investigados os documentos selecionados, considerando que a pesquisa de documentos jurídicos, na perspectiva escolhida, demanda uma postura metodológica própria para a obtenção segura de conclusões.

Andréa Depieri A. Reginato apresenta a necessidade de algumas observações a serem realizadas no momento de exame de documentos: sua autenticidade (de modo que se possa compreender se o documento é genuíno), credibilidade (buscando identificar distorções nos documentos), representatividade (o quanto o documento se assemelha aos demais e o que dizem suas exceções), bem como os sentidos expostos no documento (as informações presentes nos autos são de fácil compreensão?).¹⁹⁶

A referida autora salienta que é fundamental alguma imparcialidade no exame dos documentos, distanciando-se de eventuais opiniões pessoais, postura às vezes de difícil adoção no âmbito jurídico, considerando a habitualidade com que tal ramo científico possui com documentos em seu cotidiano forense.¹⁹⁷

No mesmo sentido, também é necessário o reconhecimento de que até mesmo a forma como os dados são apresentados é, por si só, um dado, considerando que os “documentos contemporâneos são cada vez mais multi-semióticos”, ou seja, até mesmo informações essencialmente visuais devem ser levadas em consideração.¹⁹⁸

A autenticidade dos documentos foi avaliada pelo pesquisador logo no momento da solicitação do acesso aos dados junto ao Poder Executivo Municipal, já que todos os procedimentos abordados são os mesmos lá arquivados no âmbito para fins de expedição dos alvarás de construção concedidos pelo órgão municipal.

No que se refere à credibilidade destes, entende-se que a ausência de questionamentos judiciais ou administrativos leva à presunção de ausência de informações adulteradas nos respectivos procedimentos.

No que se refere à representatividade, a leitura conjunta dos oito procedimentos demonstra que todos possuem ritos semelhantes de licenciamento, sendo que, conforme será exposto em detalhes, o procedimento de licenciamento só

¹⁹⁶ REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma Introdução à Pesquisa Documental. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 200.

¹⁹⁷ Ibid, p.190.

¹⁹⁸ Ibid, p.199.

é alterado quando o seu objeto se refere a um empreendimento com características e finalidades específicas que escapam dos trâmites tradicionais de licenciamento.

Apenas o último critério, no que se refere à tramitação constante no documento analisado, necessita de ressalvas. Isso porque foi constatado, no decorrer da pesquisa, que os procedimentos de licenciamento urbanístico do Município de Curitiba não possuem uma clara sistematização das informações a serem apresentadas no decorrer do licenciamento.

Soma-se a isso a característica de fragmentação de alguns licenciamentos. Empreendimentos de grande porte, por exemplo, demandam mais de um procedimento para terem sua execução integralmente autorizada, por vezes com os referidos pedidos não sendo arquivados junto ao mesmo documento.

Há, portanto, um problema de gestão da informação em relação aos procedimentos de licenciamento, agravado pelo fato de algumas decisões proferidas não serem integralmente registradas, por vezes limitando-se a registros junto às plantas do empreendimento – prática que torna difícil os estudos acerca dos ritos que antecedem a expedição de um licenciamento.

Trata-se de postura que acaba por ir contra os próprios entendimentos doutrinários em relação às decisões administrativas, onde já é consolidado o entendimento de que a devida motivação é um dos princípios do regime-jurídico administrativo e inerente à própria conformação de qualquer ato administrativo, cabendo ao gestor público a formulação lógica que fundamente sua decisão.¹⁹⁹

Realizadas as primeiras observações, que visavam assegurar a fidedignidade dos documentos, busca-se responder, a partir deles, os questionamentos em relação à atuação estatal em face à gestão do espaço urbano: é possível entender que a Administração Pública atua de maneira uniforme em relação ao espaço urbano? Qual o sentido dos argumentos utilizados pela Administração Pública para a aprovação ou reprovação de um determinado empreendimento? Há relação de coordenação dos órgãos no que tange ao cumprimento do planejamento urbano ou são notadas divergências entre os mesmos?

Cabe apontar que essas foram apenas as perguntas iniciais que motivaram o acesso aos documentos escolhidos, sendo que no decorrer do estudo, notou-se que outras questões se tornariam igualmente importantes para o prosseguimento da

¹⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 27a Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 250.

investigação.

Alguns critérios foram essenciais para compreender como se dá o procedimento, tais como: período necessário para a aprovação de um empreendimento; quais órgãos foram consultados e se foram impostas medidas mitigadoras para a aprovação da obra, realizando a análise das mesmas em casos positivos.

Por fim, como o planejamento urbano é marcado por debates em torno da implantação de shopping centers, decidiu-se pela escolha do licenciamento de tais empreendimentos, na busca de possíveis especificidades em relação a tais obras.

Após a compreensão dos oito licenciamentos selecionados, serão examinados os procedimentos de licenciamento dos shopping centers que foram construídos no decorrer das últimas gestões do Poder Executivo Municipal de Curitiba.

5.2. ANÁLISE QUALITATIVA DOS LICENCIAMENTOS URBANÍSTICOS

É possível, inicialmente, a realização de apontamentos gerais em face aos procedimentos ora analisados, haja vista que alguns aspectos são comuns a todos os procedimentos.

Nota-se, que, embora Curitiba possua órgãos responsáveis especificamente para a gestão dos aspectos urbanos, outras secretarias, de competências diversas, também têm atuação significativa nos processos de licenciamento.

Essa afirmação advém do fato de os oito casos expostos possuem atuação significativa da Secretaria de Meio Ambiente (SMMA) e da Secretaria de Obras Públicas (SMOP).

A atuação da SMMA nos procedimentos ora analisados se deu em grande parte na avaliação de existência de árvores nas áreas a serem licenciadas, propondo maneiras de reposição de árvores que venham a ser retiradas do imóvel), bem como a área onde o empreendimento se encontra (especialmente se em Área de Preservação Permanente ou em Área de Proteção Ambiental). Esses dados foram encontrados em cinco processos levantados, especificamente nos Procedimentos nº 02, 04, 06, 07 e 08 (Quadro 02).

Nos casos de empreendimentos de grande porte aqui analisados (vide os Procedimentos nº 06 e 08), a SMMA definiu medidas compensatórias para a

implantação dos empreendimentos, que serão posteriormente detalhadas.

A SMOP, por sua vez, avaliou os equipamentos urbanos presentes nas áreas do empreendimentos licenciandos, realizando avaliações dos impactos dos empreendimentos para a drenagem urbana e necessidade de implantação de mecanismos de contenção de cheias. Sua atuação foi registrada em 4 dos oito casos selecionados para este estudo (01,02,03 e 04).

A atuação do SMU nos procedimentos analisados teve representatividade reduzida, considerando que a Secretaria em questão, em todos os oito procedimentos analisados, limitou-se a propor alterações nos projetos apresentados pelos empreendedores, buscando uma adequação do empreendimento às normativas de planejamento urbano então vigentes.

Porém, o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), vinculado à SMU, atuou principalmente nos casos de empreendimentos de grande porte. Sua atuação se deu principalmente na definição de medidas compensatórias de cunho urbanístico. Dos casos selecionados, quatro passaram pelo CMU (especificamente os Procedimentos nº 02, 03, 04 e 08).

O IPPUC, por sua vez, também possui atuação qualitativamente reduzida no licenciamento, considerando que, dos procedimentos levantados, o ente foi solicitado a apresentar manifestações apenas em dois processos, sendo que em um (especificamente o Procedimento nº 06) o Instituto expediu, junto com a Secretaria Municipal de Trânsito (SETRAN), medidas compensatórias em relação aos impactos do empreendimento no sistema viário do município, enquanto no outro o ente avaliou as condições do terreno que receberia o empreendimento (Procedimento nº 04).

Por fim, outro órgão que também se faz presente nos licenciamentos é a Secretaria Municipal de Trânsito (SETRAN), responsável pelos atos administrativos de fiscalização e regulamentação de assuntos relacionados ao trânsito e ao sistema viário do Município de Curitiba.

O referido órgão atuou exclusivamente nos empreendimentos de grande porte que venham a acarretar impactos no sistema viário do Município. Sua atuação foi registrada no já citado Procedimento nº 06, onde, em conjunto com o IPPUC, definiu medidas compensatórias para as influências do empreendimento junto ao sistema viário local.

O CONCITIBA, por sua vez, não atuou em nenhum dos procedimentos, mesmo naqueles nos quais foi constatado algum impacto significativo na cidade, fosse

ele ambiental, urbanístico ou social.

Observa-se, portanto, o esvaziamento da participação popular na execução do planejamento urbano, tendo se resumido às análises da elaboração do planejamento urbano, porém com escassa participação no que se refere a uma avaliação de como o planejamento vem sendo executado pelo Poder Executivo Municipal.

Outro aspecto geral notado se refere ao fato de que os procedimentos de licenciamento urbanístico não ocorrem de maneira unificada. Cabe ao empreendedor apresentar os mesmos documentos a diversas secretarias, devendo, em alguns momentos, firmar Termos de Compromisso com mais de um setor da administração pública.

Uma observação de relevância se refere à importância dada ao fragmento, como apontado por Mark Gottdiener, a despeito do território como um todo²⁰⁰, no decorrer dos licenciamentos. Essa evidência é notada quando todos os procedimentos de licenciamentos não abordaram o plano diretor ou qualquer aspecto do município como um todo, mas tão somente questões pontuais do território a serem tratadas no licenciamento, dando ênfase ao zoneamento vigente no local.

Cabe destacar que, para algumas tipologias de empreendimento, especialmente aquelas de menor porte, é natural a abordagem tão somente de aspectos pontuais do planejamento urbano e seus parâmetros construtivos. Todavia, obras de relevante impacto urbanístico, como é o caso de grandes centros comerciais ou conjuntos de habitação coletiva, deveriam apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), como estabelecidos pelo próprio Plano Diretor do Município de Curitiba, quando então é garantida a participação popular no momento do licenciamento.²⁰¹

Ocorre que, até o presente momento, o Município não regulamentou o EIV, relegando ao Relatório Ambiental Prévio (RAP) a análise de itens que seriam inerentes ao seu conteúdo.

O RAP, por sua vez, regulamentado por meio do Decreto Municipal nº 838 de

²⁰⁰ GOTTDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, p.222.

²⁰¹ **Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Curitiba de acordo com o disposto no art.40, §3º do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento urbano integrado do Município. Curitiba, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2LZGBhs>>. Acesso em: 16. dez. 2019.

1997, é o instrumento criado inicialmente tão somente para auxiliar os processos de licenciamento ambiental que ocorrem no Município de Curitiba, avaliando os impactos de empreendimentos no meio ambiente e possíveis medidas de redução desses impactos.²⁰²

Com efeito, a aplicação do RAP não suprime a necessidade da regulamentação do EIV e sua adoção e execução pela administração municipal, sendo o instrumento nacionalmente instituído para a avaliação dos aspectos eminentemente urbanísticos.

Os procedimentos analisados demonstram os efeitos dessa lacuna normativa, considerando que em muitos momentos as análises dos empreendimentos se limitaram aos aspectos ambientais, pouco abordando questões urbanísticas do empreendimento e seu entorno. Soma-se a tais problemáticas o fato de o RAP não prever a participação popular no decorrer de sua aprovação, como ocorre com o EIV.

Ainda, nos dois casos em que foram impostas a necessidade de execução de medidas mitigadoras, estas aparentam não possuir nenhum vínculo com os RAPs realizados, seja porque não são integrados ao licenciamento urbanístico (o que demonstra a fragmentação do licenciamento), seja porque as próprias decisões não apresentam motivação fundamentada nas conclusões obtidas no decorrer da realização do RAP.

Todavia, para compreender possíveis distinções de tratamento, além de buscar compreender como a administração pública vem gerindo o espaço urbano, as análises iniciais dos licenciamentos devem ocorrer em razão da finalidade do empreendimento.

Dos empreendimentos residenciais analisados, nota-se, inicialmente, que a média de tempo para aprovação é de aproximadamente 1 (um) ano, sendo comum que todos os empreendimentos passem pelas já citadas SMMA e SMOP.

Não foi notada nenhuma peculiaridade em relação às avaliações já apresentadas em relação à SMMA, de modo que o respectivo órgão realizou a avaliação dos aspectos ambientais do empreendimento, apontando pontos como a existência de Áreas de Proteção Permanente (APP), árvores a serem preservadas que se encontrem no local, bem como possível existência de poluição hídrica a ser gerada pelo empreendimento.

²⁰² CURITIBA. **Decreto Municipal nº 838**, de 18 de agosto de 1997. Institui o Relatório Prévio em Curitiba. Disponível em: <<https://bit.ly/2UiEtXd>>. Acesso em: 02. fev. 2020.

A SMOP foi consultada, como já apontado, para a verificação dos aspectos relacionados à drenagem e à contenção de cheias das áreas dos empreendimentos a serem licenciados, bem como a possível existência de faixas de inundação.

Nesse sentido, a SMOP teve uma atuação peculiar no Procedimento nº 04, pois a construção se encontraria próxima a uma faixa inundação de 878,50 m. Para a aprovação do empreendimento, o órgão firmou, junto à COHAB (responsável pela execução do empreendimento), Termo de Responsabilidade nos seguintes termos:

(...) Estou ciente que o piso da obra, a ser executada no lote de Indicação Fiscal:
28.158.002 deverá obedecer a Cota Máxima de Enchente estimada em 878,50m e que a locação correta da referida cota é de minha responsabilidade. Que, o proprietário, Companhia de Habitação Popular de Curitiba, encontra-se ciente da responsabilidade quanto a danos causados por possíveis inundações que venham a ocorrer, isentando o Município de quaisquer Ônus. Que em conformidade, estou ciente que o Município não executará a verificação da cota do piso da obra no processo da Vistoria de Conclusão de Obra.

Na maior parte dos empreendimentos analisados, o CMU adotou postura de fixar parâmetros construtivos pontuais a serem utilizados pelos empreendimentos, estipulando obrigações que vão desde a separação entre blocos do empreendimento (como notado no Procedimento nº 02), até a flexibilização dos parâmetros de construção de empreendimentos de cunho social (como notado no Procedimento nº 04), passando pelas tradicionais valorações da taxa de ocupação.

No já citado Procedimento nº 04, merece destaque a utilização de argumentos de cunho social para justificar a flexibilização dos parâmetros urbanísticos dos empreendimentos executados pela COHAB, quando o respectivo CMU aprovou a solicitação de dispensa de vagas para veículos sob os seguintes argumentos:

Considerando tratar-se de moradia popular integrante do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e objeto de regularização fundiária, operacionalizados pela COHAB – CT no loteamento Serra do Mar; Considerando o caráter social do empreendimento (...)

Essas mesmas justificativas motivaram a expedição da Resolução nº 5 em 29 de maio de 2015, quando se deu a possibilidade de dispensa aos empreendimentos executados pela COHAB, vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou ao Programa Minha Casa, Minha Vida, da instalação de muros frontais e laterais, lixeiras e calçadas.

Em paralelo, alguns empreendimentos aprovados apresentaram especificidades em relação ao trâmite para aprovação. Como se observa no empreendimento aprovado mediante o Procedimento nº 02, este teve seus parâmetros construtivos definidos pelo Conselho Superior do CMU, o que não ocorreu com os demais procedimentos analisados.

O IPPUC, por sua vez, não atuou diretamente nos empreendimentos aqui analisados, com todas as alterações de projetos e condicionantes impostas ao projeto sendo propostas pela SMMA e pelo SMOP.

Cabe esclarecer que alguns dos critérios adotados para possível identificação de diferenças de tratamento, como a mudança de gestão municipal, não lograram êxito em demonstrar possíveis alterações no procedimento de licenciamento.

Passada a avaliação detida dos empreendimentos residenciais, passa-se à avaliação dos procedimentos de aprovação de empreendimentos comerciais ou de serviço, segundo bloco de empreendimentos, conforme planilha acima descrita.

De início, no que se refere ao período demandado pela administração pública para a aprovação das obras, não parece ser possível apontar que o porte do projeto influencia diretamente no tempo de duração do procedimento de expedição do licenciamento. Isso se dá porque, dos quatro casos analisados, somente o Procedimento nº 08 teve duração superior a um ano, sendo que o Procedimento nº 06, também de grandes proporções, com trâmite de aprovação no decorrer da gestão Fruet, teve duração reduzida para sua aprovação.

No que se refere à atuação dos órgãos responsáveis pela avaliação dos projetos, entende-se que é clara a divisão de tratamentos advindos do porte das obras: pequenos comércios tendem a ser aprovados somente com a aprovação do projeto por parte das secretarias municipais responsáveis por tal análise, como a SMU, SMMA e SMOP. Todavia, quando a obra apresenta proporções maiores, esta necessariamente passa a ser avaliada pelo CMU.

Nesses casos, a SMMA é o órgão responsável pela emissão e execução do licenciamento ambiental de empreendimentos que o demandem, muitas vezes apontando medidas a serem adotadas pelo empreendedor desde o momento da construção da obra (como gestão de resíduos da construção civil, por exemplo), até a imposição de medidas mitigadoras que reduzissem os impactos ambientais do empreendimento.

O SMOP, por sua vez, adotando postura semelhante à conferida para os

casos de empreendimentos residenciais, é o órgão competente tanto pela determinação de medidas relacionadas à drenagem urbana, como também por questões relacionadas a equipamentos necessários para um adequado sistema viário (como calçadas e outros equipamentos).

O CMU, por seu turno, permanece tendo a já citada atuação de definir os parâmetros construtivos para projetos de empreendimentos que não se encontrem em total consonância com o planejamento posto.

O conselho em questão, especialmente no caso de empreendimentos comerciais, apresenta a tendência de validar possíveis medidas mitigadoras que o empreendedor venha a estabelecer junto a outros órgãos da administração pública, quando, por exemplo, no já citado Procedimento nº 06, o CMU afirma que “os acessos ao empreendimento e eventuais medidas mitigadoras deverão ser analisados pela SETRAN e IPPUC, e após homologados por este CMU”.

Em outros momentos, porém, o CMU se limita a referendar decisões emitidas por outros setores da administração pública que tenham apresentado manifestações no decorrer do procedimento, como se nota quando o respectivo Conselho, no decorrer do Procedimento nº 04, declara pela “Homologação das medidas mitigadoras: não há razão de manifestação deste Conselho, uma vez que já foram definidas pelo IPPUC”.

Ainda, é o CMU o principal setor responsável pela aprovação ou direcionamento para a utilização de potenciais construtivos como instrumento para a aprovação de empreendimentos; utilizado, como é a finalidade do referido instrumento, para expandir as possibilidades de construção.

É necessário destacar, no âmbito dessas decisões, que o Conselho apontou, em alguns momentos, a modalidade de potencial construtivo que seria adquirida pelo empreendedor para fins de aprovação do empreendimento, conforme se nota no Procedimento nº 08:

1- Liberada a construção de Comércio e Serviço Setorial com área máxima computável de 12.863,66 m² (coeficiente = 1,0), sendo que para o porte superior a 2.000 m² deverá adquirir potencial construtivo de UIEP ou PEG (...).

Para além das decisões do referido Conselho, entende-se que ele é de grande relevância para os empreendedores. Isso advém de sua natureza recursal em face às

decisões proferidas inicialmente pela SMU, levando aos empreendedores o protocolo de inúmeros procedimentos, objetivando a validação de parâmetros construtivos para o empreendimento.

Ambos os procedimentos de maior porte das duas gestões avaliadas tiveram outros seis processos em trâmite junto ao CMU antes de sua aprovação. Esses procedimentos trataram desde ajustes no projeto para a aprovação, até a solicitação de ampliações (como para a construção de estacionamentos, por exemplo), sendo, em alguns momentos, notada a existência de mudanças de posição dentro do próprio CMU, como quando o Procedimento nº 06 teve seu projeto inicialmente recusado pelo referido Conselho para em seguida ser aprovado em termos semelhantes.

Medidas mitigadoras, como já adiantado previamente, são uma constante em grandes empreendimentos comerciais. Dos procedimentos que tiveram alguma medida mitigadora definida, todas foram elaboradas por órgãos como IPPUC, SETRAN e SMOP. Essas medidas, ainda que possam ser homologadas pelo CMU, tendem a ser fragmentadas, de modo que um empreendedor tem que firmar mais de um Termo de Compromisso para fins de aprovação do procedimento.

É necessário ressaltar que essas medidas sempre atentaram para aspectos pontuais do planejamento urbano — sistema viário, equipamentos viários e meio ambiente, não existindo nos procedimentos analisados, avaliações e respectivos métodos de redução de impactos que abordassem outros aspectos do planejamento urbano, como condições socioeconômicas da área, por exemplo.

No Procedimento nº 06, por exemplo, o empreendedor firmou dois Termos de Compromisso: um junto ao IPPUC e SETRAN, outro junto à SMMA.

O primeiro termo pode ser caracterizado como compromisso de quinze medidas exclusivamente relacionadas aos impactos acarretados pelo empreendimento junto ao sistema viário, considerado que todas se resumiram à realização de projeto e implantação de estrutura viária (geometria, calçadas, semáforos, dentre outros elementos) em vias que se encontram próximas do empreendimento. Em nenhum momento é apontado algum estudo técnico que tenha embasado essas medidas, somente que elas buscariam reduzir os impactos negativos dos empreendimentos.

O segundo, por sua vez, compreende em demandar do empreendedor a realização de obras que buscariam compensar os impactos do empreendimento junto ao meio ambiente.

Resume-se em quatro as medidas estipuladas nesse procedimento: execução de uma praça no mesmo bairro do empreendimento, nos termos a serem definidos pelo Departamento de Parques e Praças da SMMA, valorada em R\$ 70.000,00; implantação de uma Estação de Sustentabilidade, em imóvel a ser indicado pela SMMA, valorado em R\$ 70.000,00; implantação de um módulo de equipamentos de uso público na Reserva do Bugio, valorados em R\$ 86.000,00 ; bem como fornecer materiais para utilização na manutenção de unidades de conservação do Município, valoradas em R\$ 86.200,00. Assim como no caso das medidas apontadas pelo IPPUC e SETRAN, não é feita nenhuma referência a estudos que tenham validado as medidas em tela.

Também foi notado que, para além de possíveis medidas mitigadoras, a administração pública também determinou aos empreendedores a realização de estudos de impactos a longo prazo dos empreendimentos. Trata-se de situação também notada no bojo do Procedimento nº 06, em que foi exigido ao empreendedor análise detalhada dos meios de locomoção utilizados pelos funcionários e usuários do comércio, de modo a avaliar os reais impactos do empreendimento ao sistema viário municipal.

Assim como o concluído em relação aos empreendimentos residenciais, não é possível afirmar que mudanças de gestão (e possíveis impactos no corpo administrativo dos órgãos responsáveis pelo licenciamento urbanístico) influenciaram de maneira significativa os procedimentos de licenciamento.

Realizando uma comparação entre as diferentes finalidades de empreendimentos (comerciais e residenciais), é possível afirmar que, mesmo que sejam de maior porte, empreendimentos residenciais são licenciados de maneira mais simplificada pela administração, considerando que nenhum dos procedimentos aqui analisados demandou o ajustamento de Termos de Compromisso ou a realização de estudos acerca do empreendimento quando o objeto do procedimento tinha finalidades residenciais.

Trata-se de constatação que reforça a hipótese de que determinados empreendimentos (principalmente aqueles com destinações comerciais) não se enquadram nas tipologias das normativas urbanísticas, o que acaba por demandar maiores esforços por parte da administração pública e seus órgãos especializados em avaliar quais parâmetros construtivos seriam aplicados ao empreendimento, a despeito de sua legalidade.

Diante disso, entende-se pela necessidade de comparações advindas de procedimentos de licenciamento urbanístico de shopping centers, considerando que é possível afirmar que tal espécie de obra é uma das de menor aderência aos termos das normativas de planejamento urbano, buscando identificar os possíveis impasses do licenciamento de tais obras.

5.3. OS GRANDES CENTROS COMERCIAIS: BUSCANDO ESPECIFICIDADES NO LICENCIAMENTO DE SHOPPING CENTERS

Conforme já narrado no decorrer do presente estudo, a instalação de centros comerciais de grande porte no Município de Curitiba sempre se constituiu enquanto um evento marcado por debates e polêmicas acerca de sua execução, principalmente nas hipóteses que tenham sido constatadas irregularidades no empreendimento – vide o já citado caso do Shopping Mueller, um dos primeiros da cidade.

É possível apontar que os debates sobre a implantação destes empreendimentos fazem parte das discussões acerca do planejamento da cidade, considerando que todos os shoppings e seus respectivos procedimentos (aqui analisados), foram marcados de alegações que diziam respeito às irregularidades dos empreendimentos ou seus impactos à coletividade da cidade.

São inúmeros exemplos que ilustram esses embates: a inauguração do Shopping Palladium antes da expedição de todos os alvarás necessários,²⁰³ além dos questionamentos acerca dos impactos do Shopping Pátio Batel ao Parque Gomm (localizado nas proximidades do empreendimento).²⁰⁴

Diante disso, optou-se em analisar os procedimentos de expedição de alvará que envolveram os últimos quatro shoppings lançados no Município de Curitiba: Shopping Barigui, Shopping Palladium, Shopping Patio Batel e Shopping Jockey Plaza. A escolha dos respectivos empreendimentos também se deu pelo fato de a estrutura administrativa responsável pela aprovação dos respectivos empreendimentos se assemelhar à estrutura estudada no decorrer do presente estudo o que não ocorreria com o Shopping Mueller, por exemplo.

²⁰³ CAVAZOTTI, Diogo. Shopping é aberto sem alvará de funcionamento. **Folha de Londrina**. Publicado em: 09.mai.2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3cDt6Qq>>. Acesso em: 01.mar.2019.

²⁰⁴ BOSQUE da Casa Gomm vence “guerra” contra o asfalto e sobrevive. **Bem Paraná**. Publicado em: 03.jul.2016. Disponível em: <<https://bit.ly/39owrAS>>. Acesso em: 01.mar.2019.

Como já antecipado, buscar-se-á analisar os mesmos aspectos em relação aos empreendimentos anteriores, somente com a peculiaridade de que os quatro centros comerciais poderiam ser apontados pela administração pública como um suposto fator de desenvolvimento econômico e social para o município, considerando a repercussão que a inauguração de tais obras teve na mídia local.

Adotando-se uma ordem cronológica, o primeiro procedimento a ser analisado é o ParkShopping Barigui, aprovado mediante a tramitação do Procedimento nº 005820/1999.²⁰⁵

O trâmite do procedimento se deu de modo semelhante ao dos empreendimentos comerciais já citados: avaliações por parte da SMMA, SMOP e SMU, sendo que muitas dessas avaliações passaram pela necessidade de realização do RAP, que foi realizado posteriormente pelo empreendedor.

Todavia, uma peculiaridade de tal procedimento trata da relevância do IPPUC no momento da aprovação do empreendimento, considerando que o respectivo instituto foi responsável pela avaliação do empreendimento e expedição das condicionantes para a expedição de seu alvará de construção.

Isso se deve ao fato de que, no momento da aprovação do Shopping Barigui, o referido instituto possuía a competência de avaliação da viabilidade de sua aprovação.²⁰⁶

Foi imposta uma série de medidas condicionantes para sua aprovação, que, assim como nos casos anteriores, dividiram-se entre os órgãos interessados na sua execução, como IPPUC, SMU e SMMA.

Todas trataram do comprometimento do empreendedor na execução de um viaduto que atravessasse a Avenida Mário Tourinho, construção de uma ponte sobre o Rio Barigui, além de tratamento paisagístico no entorno do rio em questão.

Cabe apontar que no bojo do procedimento para a aprovação do empreendimento, foram impostas medidas que delegava ao empreendedor a execução de práticas que são, de início, do próprio poder municipal.

Uma dessas medidas foi a celebração de contrato entre o empreendedor e a COHAB, a fim de que esta custeasse os custos da promoção de realocação das trinta

²⁰⁵ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-005820/1999**. Curitiba, 05 outubro de 1999. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

²⁰⁶ É necessário destacar que a aprovação do empreendimento, no âmbito de tal Instituto, deu-se através da Resolução nº 01/1997, sendo necessário que o projeto em questão fosse previamente avaliado por seu Presidente

e uma famílias que residiam às margens direitas do Rio Barigui e entre a Avenida Pedro Viario Parigot de Souza. Essa medida foi valorada, à época, em R\$ 124.000,00. O cálculo para a execução dessa medida se deu através da análise dos custos tanto para a construção de novas moradias para as famílias, quanto para a promoção da realocação das mesmas.

Posteriormente aos procedimentos de aprovação do Shopping Barigui, ocorreu a tramitação de licenciamento do Shopping Palladium, que também pode ser caracterizado por seu grande porte.

Aprovado inicialmente pelo Procedimento nº 01-028619/2006²⁰⁷, os trâmites exigidos para sua aprovação se assemelham aos do Shopping Barigui: o empreendimento passou por todos os órgãos municipais pertinentes à temática urbana (SMMA, SMOP, SMMU e CMU, IPPUC e SETRAN), também tendo sido exigida a realização de RAP e fixadas medidas mitigadoras para sua execução²⁰⁸.

Uma especificidade do Shopping Palladium em relação ao seu licenciamento está no fato de que o empreendimento, desde seu início, foi apontado como um gerador de tráfego, ou seja, seu funcionamento poderia comprometer o sistema viário da região.

Nesse sentido, as medidas compensatórias exigidas para a aprovação do empreendimento se centraram em aspectos relacionados ao sistema viário: execução de trincheira, implantação de sinalização (vertical, horizontal e semafórica) na área que circunda o empreendimento, reformulação geométrica e ampliação de canteiros de vias que seriam atingidas pelo empreendimento, aquisição de imóvel atingido por alterações do sistema viário local (advindo da implantação do empreendimento), além da formalização da doação de áreas ao município para fins viários.

O impacto do empreendimento ao sistema viário esteve presente em todos os procedimentos que se seguiram à aprovação da construção do shopping, de modo que, no momento da renovação da Licença de Operação do empreendimento, tramitada através do Procedimento nº 113.806/11, o CMU apontou a necessidade de que o empreendedor formulasse estudos acerca dos meios de locomoção dos funcionários e usuários do empreendimento.

²⁰⁷ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-028619/2006**. Curitiba, 23 de fevereiro de 2006. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

²⁰⁸ Assim como ocorreu com o Shopping Barigui, a validação do IPPUC para construção do Shopping Palladium também se deu através da expedição de uma resolução emitida pelo seu Conselho Deliberativo (Resolução nº 02/2005).

Tais questões levaram à necessidade de formulação de novo procedimento de alvará, especificamente o Procedimento nº 01-133083/2016²⁰⁹, de modo a avaliar as regularidades do empreendimento em face às demandas por estacionamento.

O IPPUC, ao analisar o estudo em questão, apresentado no bojo do procedimento, concluiu que o empreendimento estaria operando com vagas de estacionamento aquém do necessário, de modo que, após um prazo de um ano, seria necessário que o empreendedor oferecesse projeto de expansão do 3º subsolo de estacionamento.

Inconformado, o empreendedor alegou que acompanhando diariamente o fluxo de veículos junto ao empreendimento, constatava que as vagas em questão não seriam necessárias, considerando que a automação dos pisos cobertos utilizados para estacionamento tornariam desnecessária a ampliação de vagas de estacionamento.

Diante do não provimento à dispensa das respectivas vagas, o empreendedor demandou a compensação de tal exigência através da execução de medidas mitigadoras que se encontrassem no valor das obras necessárias para a execução do empreendimento. Tal proposta foi deferida pelo CMU, sendo destacada a necessidade de que as medidas fossem estabelecidas conjuntamente por IPPUC, SETRAN e SMOP.

A SETRAN concordou com a proposta, somente apontando a necessidade de que tais medidas atendessem ao interesse público, sendo utilizadas para mobilidade urbana e ciclovias, sendo necessário o orçamento junto à SMOP dos custos para a execução de 374 vagas.

Realizado o orçamento, em reunião do Conselho Deliberativo do CMU, ocorrida em 17 de outubro de 2015, foi firmada a necessidade das seguintes medidas compensatórias, que se afastaram das considerações expostas pela SETRAN: construção de três quadras cobertas e uma biblioteca em escolas municipais, além da aquisição de computadores, monitores e um servidor para a Secretaria Municipal de Urbanismo. Ou seja, medidas que não se relacionavam à redução dos impactos do empreendimento em seu entorno e que contrariavam as sugestões (tecnicamente embasadas) do setor responsável pela gestão do trânsito do município.

Outro empreendimento que marcou o município, também tendo elevados

²⁰⁹ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-133083/2016**. Curitiba, 08 de dezembro de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

padrões de construção, foi o Shopping Pátio Batel, que teve seu processo de licenciamento iniciado em 2007, através do Procedimento no 01-086689/2007²¹⁰.

Em termos formais, o procedimento não possui distinções em relação aos demais licenciamentos comerciais de grande porte até aqui analisados: o empreendimento foi avaliado por todos os órgãos responsáveis pela gestão do solo urbano, inclusive o CMU.

Sua construção se deu com a aquisição de potenciais construtivos, que variaram de potenciais com destinação para Unidades de Interesse de Proteção, até ao já citado Programa Especial de Governo (PEG).

O procedimento demonstra que o sistema viário local foi uma problemática constantemente citada no decorrer da análise do projeto apresentado pelo empreendedor, sendo proposto, inclusive, a alteração do desenho da Praça Miguel Couto, equipamento público situado próximo do empreendimento.

Todavia, o conhecimento da possibilidade de tais alterações provocou debates por parte dos moradores locais, que se opuseram a tais alterações. Esses fatos foram reconhecidos pelos próprios agentes públicos no momento da avaliação do projeto, sendo encarados como um óbice para a avaliação das propostas, conforme se nota do parecer emitido pelo IPPUC em setembro de 2006:

Em virtude da discussão pública desencadeada por notícia veiculada no Jornal do Batel, edição nº 90 de maio/06, versando sobre a reformulação geométrica da Praça Miguel Couto, e que até o presente momento não houve desfecho, fica prejudicada a análise da proposta ora apresentada.

Outra especificidade do licenciamento do Shopping Pátio Batel foi a de que todas as medidas mitigadoras impostas ao empreendedor ocorreram através do licenciamento ambiental prévio emitido pela SMMA, no qual foram impostas tanto medidas relacionadas ao momento da execução do empreendimento (principalmente no que se refere ao gerenciamento do resíduo sólido gerado pela construção do empreendimento), como também ao sistema viário (projetos de reestruturação das vias, melhorias em áreas de passeio) e ao meio ambiente (implantação de árvores em bosque municipal anexo, implantação de poços de monitoramento de lençol freático, dentre outros).

²¹⁰ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-086689/2007** . Curitiba, 24 de julho de 2007. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

Sem esgotar a questão, dos procedimentos até aqui analisados, foi o único empreendimento para o qual foi destacada a necessidade de que o empreendedor esclarecesse os impactos negativos do empreendimento em face aos comércios de pequeno porte da região.

Por fim, o Shopping Jockey Plaza foi o empreendimento mais recente a ser instalado na capital paranaense e o último a ser analisado no presente estudo, licenciado através do Protocolo nº 01-029797/2015.²¹¹

Assim como os demais casos aqui analisados, o licenciamento do empreendimento demandou uma série de procedimentos, totalizando quatorze demandas, que tratam desde a aprovação da construção do empreendimento, até a reconsideração ou revalidação de parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo Poder Executivo Municipal.

O procedimento passou pelos mesmos órgãos da administração municipais responsáveis pela gestão do solo urbano, também sendo exigida a realização do RAP.

Se para o Shopping Palladium o procedimento de licenciamento abordou constantemente a regularização das vagas de estacionamento disponíveis no centro comercial, o procedimento de licenciamento do Shopping Jockey Plaza tratou principalmente da aquisição de potencial construtivo para a implantação do empreendimento.

A importância de aquisição do potencial construtivo levou o próprio Município a adotar medidas que visassem regularizar as cotas adquiridas pelo empreendedor para regularizar a obra, conforme se nota em e-mails juntados no próprio procedimento de licenciamento, nos quais o então secretário municipal de urbanismo questionava a instituição financeira responsável pela gestão dos Certificados de Aquisição de Potencial Construtivo os motivos pelos quais os certificados ainda não se encontravam na posse da empreendedora responsável pela construção²¹².

Vale destacar que, em e-mail juntado posteriormente no mesmo procedimento, também é registrada a importância dada para a conclusão do procedimento tanto pelo empreendedor, como pelo Município:

²¹¹ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-029797/2015**. Curitiba, 13 de março de 2015. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

²¹² Considerando que os processos aqui analisados são públicos e que os e-mails ora abordados foram juntados no bojo do procedimento, entende-se pela possibilidade de reprodução do conteúdo presente nesses documentos, omitindo-se os nomes dos remetentes, bem como os endereços eletrônicos utilizados.

Segue a comprovação de titularidade dos CEPACs, que estavam pendentes para a Empreendedora Concreto²¹³. O secretário solicitou urgência na expedição do Alvará de Construção e entrega do documento em suas mãos, pois ele pretende levar ao gabinete do prefeito para a entrega ao interessado, ainda hoje, no início da tarde²¹⁴.

Para além dos aspectos atinentes à aquisição de potencial construtivo, o empreendimento também firmou dois Termos de Compromisso junto à SMMA, um sobre os aspectos atinentes aos impactos gerados pelo empreendimento ao meio ambiente do entorno, outro abordando os aspectos urbanísticos do empreendimento.

No Termo de Compromisso que estabeleceu os aspectos urbanos ou urbanísticos do empreendimento, foi solicitado que o empreendedor executasse medidas mitigadoras atinentes principalmente ao sistema viário da área ao entorno do empreendimento, tais como melhorias nas áreas de passeio das ruas que circundam o shopping, atualização e complementação da sinalização, além de implantação de engenharias viárias junto aos empreendimentos.

No Termo de Compromisso em que consta a mitigação dos impactos do empreendimento ao meio ambiente, foram determinadas medidas relacionadas à promoção de uma série de medidas, valoradas em um total de R\$ 1.315.000,00.

Tais medidas foram: projetos educativos de temática ambiental ao longo dos rios de Curitiba, iniciando pela Unidade de Conservação Refúgio do Bugio, criada posteriormente pelo Poder Executivo Municipal; doação de uma miniescavadeira, que seria utilizada pela SMMA para a manutenção de áreas públicas de sua responsabilidade; doação de uma camionete, que seria utilizada nas atividades cotidianas da Secretaria; implantação de duas salas digitais para monitoramento de áreas de proteção ambiental; implantação de corredor verde, ligando Unidades de Conservação do Município; elaboração e doação de uma Estação Móvel de Sustentabilidade e outras cinco miniestações para os mesmos fins; além de contrato de empresa para o desenvolvimento de projeto do que viria a ser o Parque da Aventura, equipamento público que seria instalado no bairro Xaxim.

²¹³ O presente nome é fantasia, de modo a preservar o empreendedor.

²¹⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-029797/2015**. Curitiba, 13 de março de 2015. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

5.4. O QUE O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO PODE DIZER SOBRE A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO?

É possível realizar uma breve síntese dos aspectos notados nos licenciamentos expostos, buscando compreender como refutam ou reforçam hipóteses até aqui debatidas.

Iniciando pelos aspectos da legalidade dos atos em questão, é inarredável reconhecer que as decisões finais dos licenciamentos em tela não atendem de maneira adequada à necessidade de motivação dos atos administrativos, já que, conforme exposto no presente capítulo, inúmeras decisões emitidas pela administração se limitaram a expor as considerações do agente responsável, sem um prévio desencadeamento lógico dos fatos ocorridos até então.

A motivação, porém, é elemento essencial de decisões administrativas como as ora abordadas, resultando a sua ausência em nulidade dos atos administrativos, já que compreendido pela doutrina administrativista e pela jurisprudência como imprescindível dos atos administrativos, sejam eles vinculados ou discricionários.²¹⁵

Somando-se à ausência de motivação, os procedimentos aqui analisados também demonstram os impactos da ausência de regulamentação do EIV no Município de Curitiba e as lacunas geradas pela sua substituição pelo RAP. O RAP, como já abordado, acaba por limitar os impactos a serem avaliados em relação aos empreendimentos, muitas vezes concentrando-se nos aspectos ambientais, havendo poucas abordagens de questões urbanísticas ou sociais, como ocorreria no bojo de um EIV, por exemplo.

Dos licenciamentos analisados, a exceção da necessidade de avaliação dos impactos acarretados pelo Shopping Pátio Batel nos comércios de pequeno porte da vizinhança, nenhum outro empreendimento avaliou questões como a valoração do preço da terra gerado pelo empreendimento a ser licenciado ou as demandas de equipamentos públicos pelo público consumidor do empreendimento, todos fatores que perpassariam por um EIV.

A ausência do EIV também se torna um impeditivo para a promoção da participação popular na tomada de decisão acerca do planejamento urbano, considerando que o RAP não prevê qualquer consulta ao público no que se refere aos

²¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p.225.

empreendimentos analisados. Potencializa essa situação o fato de o CONCITIBA, órgão com ampliada participação social, não possuir qualquer forma de acesso aos procedimentos de licenciamento, já que isso escaparia de suas competências.

Nota-se que a fragmentação da produção do espaço²¹⁶ também se faz presente no licenciamento urbanístico e nas avaliações que lhe compõem. Isso se dá porque, conforme se nota dos casos analisados, as medidas mitigadoras, o RAP e as condicionantes estabelecidas pelo CMU tendem a abordar somente um aspecto do planejamento de um trecho da cidade, com poucas avaliações das consequências do empreendimento para a cidade analisada sob uma ótica ampliada.

A já citada ausência de institucionalização do EIV também é fruto desse contexto das cidades produzidas sob o modo de produção capitalista, considerando que, ao menos no plano dos objetivos de sua criação, tal instrumento permitiria uma análise ampliada dos efeitos de um empreendimento a ser instalado em uma determinada área do município, o EIV abordaria diversos elementos inerentes à realidade urbana, podendo ainda contar com a participação de outros agentes no processo de avaliação, que não aqueles do corpo burocrático da administração pública e os próprios empreendedores.

A avaliação das medidas compensatórias estabelecidas no decorrer dos licenciamentos também demonstra que, para além da redução dos impactos acarretados por um empreendimento, as medidas podem se converter em importante instrumento de barganha (como nas vezes nas quais o empreendedor concedeu equipamentos que seriam utilizados pela administração municipal, mas que pouco diziam a respeito dos impactos do empreendimento) ou delegação ao empreendedor de práticas que seriam inicialmente função da administração pública (como a promoção da regularização de ocupações irregulares).

Foi notado, ainda, que todos os licenciamentos, mesmo os de maior impacto, não sofreram evidentes influências da mudança de gestão para sua aprovação. Isso pode advir do tempo necessário para a aprovação de um empreendimento, que pode passar por mais de uma gestão da Prefeitura Municipal, como notado em todos os empreendimentos de grande porte analisados.

Assim, até o momento, é possível afirmar que o planejamento urbano é impactado pela descontinuidade de gestões quando analisado sob as ações públicas

²¹⁶ LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**: O direito à Cidade II. 2ª.Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 52.

tomadas pelos gestores,²¹⁷ mas não pela incidência das normativas de planejamento nos empreendimentos privados.

Ademais, os licenciamentos demonstram, assim como a análise quantitativa exposta anteriormente, que o planejamento urbano é perpassado por uma série de fatores exteriores ao direito ou ao planejamento urbano, considerando que, por vezes, a administração pública se mostra como interessada na aprovação do empreendimento (como notado no decorrer do procedimento de licenciamento do Shopping Jockey Plazza) ou influenciada pelas reações da população vizinha a algum empreendimento, como no caso da aprovação do Shopping Pátio Batel.

Esses aspectos demonstram como a produção urbana é marcada por uma série de interesses e conflitos, sendo que estes acabam por afastar uma total racionalidade do espaço urbano, mesmo que as decisões administrativas relacionadas ao planejamento se utilizem do argumento da racionalização como a principal motivação de sua expedição.

²¹⁷ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**. São Paulo: Editora Vozes, 2012, p.74.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância do espaço urbano para as relações capitalistas se expressa de maneira dupla: nos moldes narrados por Henri Lefebvre, o espaço urbano se constitui como condição e como produto do sistema capitalista.²¹⁸

Essa importância se expressa de diferentes maneiras para cada setor da sociedade. Para o Estado (e conseqüentemente, para administração pública que lhe compõe), tanto a propriedade da terra urbana, como o controle de seu design espacial, são elementos essenciais para o exercício do poder e controle políticos²¹⁹.

Para além da busca de seus próprios interesses, o Estado também acaba por gerenciar os diversos interesses advindos de setores do mercado e da própria sociedade. Esse gerenciamento faz com que possíveis alianças entre Estado e mercado sejam uma inconstância na produção do espaço urbano.

O alcance de tais interesses se dará em grande medida pela cisão entre o espaço abstrato e o espaço concreto. O espaço concreto diz respeito ao local onde são travadas as relações sociais, enquanto o espaço abstrato é aquele permutado nas relações tipicamente capitalistas, sendo constantemente abordado pelo direito (mediante normativas de planejamento urbano ou decisões administrativas acerca da utilização do solo).

A abstração do espaço ocorre mediante sua sucessiva fragmentação para cumprimento dos diversos anseios presentes no espaço – como a sua comercialização, por exemplo. Ao se encontrar em fragmentos, o espaço urbano (abstrato e concreto) se afasta das possibilidades de ser racionalizado, considerando que sua composição se baseia em uma série de interesses e disputas acerca de sua apropriação.

Assim, analisar como o espaço urbano de um município é gerenciado por sua administração pública, da elaboração de seu planejamento urbano à sua execução, passa pela compreensão de que a gestão do espaço urbano não é suscetível de ser integralmente racionalizada por legislações e planejamentos urbanos.

Como notado no decorrer desta dissertação, legislações e instrumentos urbanísticos não lograram êxito em superar o modo de produção urbano, mas

²¹⁸ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001, p.40.

²¹⁹ Idem, 2016, p.52

reforçaram sua lógica.

Nesse sentido, a busca por uma racionalização do espaço urbano, anseio muitas vezes compartilhado até mesmo pelas classes despossuídas da terra urbana, acaba por omitir as contradições que são inerentes ao próprio modo de produção e os interesses que dele advém.

Ainda assim, parte da doutrina urbanística, como os estudos de planejamento, ensejam uma busca pela total racionalização do espaço urbano, supostamente único caminho para a superação das mazelas urbanas – os problemas urbanos, ainda latentes, adviriam ou da ausência de um planejamento adequado ou de sua execução errônea.

Curitiba, município sobre o qual o presente estudo centrou seus esforços de análise, é cercado por essa narrativa. Seria uma cidade modelo de planejamento urbano e seu licenciamento urbanístico para fins de construção é um dos melhores avaliados pelo mercado imobiliário, conforme pesquisa realizada pela CBIC.

Igualmente, o município possuiria uma adequada estrutura administrativa responsável pelo gerenciamento de decisões que envolvem a organização do espaço urbano. Vide que, no decorrer das análises de licenciamento aqui apreendidas, ao menos cinco setores da administração pública (SMMA, SMU, SMOP, SETRAN e IPPUC) foram responsáveis pela avaliação da viabilidade do empreendimento para com o planejamento urbano.

Analisar a postura da administração pública do município de Curitiba em face à gestão do espaço urbano, demonstra, porém, que a estrutura administrativa também é marcada pelas tensões e disputas que se fazem tão presentes no espaço urbano.

De início, o estudo da administração pública responsável pela política urbana local aponta que essa não atua de maneira homogênea, havendo momentos de conflitos internos e interesses diversos entre os representantes estatais. É o que se nota nas tensões entre SMU e IPPUC acerca de suas respectivas competências; ou ainda, no caso do Shopping Palladium, a não observância pelo CMU das medidas necessárias para a regularização do empreendimento, devidamente elaboradas pela SETRAN.

Ainda, é possível afirmar a importância da fragmentação do espaço urbano favorece o fortalecimento de setores da administração pública responsáveis tão somente pelo gerenciamento dos fragmentos do espaço abstrato – como notado no crescimento de competências conferidas ao CMU, conselho responsável inicialmente

pela avaliação de parâmetros construtivos, no decorrer dos últimos anos. Soma-se a isso o esvaziamento das competências dos órgãos responsáveis pela gestão democrática das cidades, como no caso narrado do CONCITIBA.

Para além de aspectos internos, a administração pública também traça distintas relações com setores externos ao Estado. Essas relações são evidenciadas principalmente em processos de revisão legislativa, onde setores ligados ao setor produtivo são melhor acolhidos pela administração pública, sentido oposto do notado em relação a movimentos sociais e organizações não governamentais, por exemplo.

Para além de tais disputas institucionais, as análises documentais aqui realizadas também demonstram como a gestão do espaço urbano é perpassada por uma série de condicionantes externas ao urbanismo e ao direito.

A partir da avaliação quantitativa dos alvarás de construção expedidos pelo município nos anos de 2016 e 2017, foi possível determinar as áreas onde o mercado imobiliário se concentrou no decorrer dos anos e onde a legislação urbanística foi mais manipulada para fins de expedição de alvará.

Dessa análise constatou-se que a produção imobiliária vem gerando uma expansão da malha urbana, com elevada produção habitacional em bairros periféricos, especialmente para instalação de programas de moradia de interesse social, enquanto bairros centrais tiveram significativa densificação, muitas vezes promovida por empreendimentos de alto padrão. Empreendimentos não residenciais, por sua vez, mantiveram sua concentração em áreas próximas à região central, com casos esparsos de bairros distantes com significativa produção imobiliária para fins de comércio ou serviço.

Essa forma de produção retrata como o fragmento do espaço (representado pela produção imobiliária em um bairro), também diz respeito à cidade como um todo, o que afasta a viabilidade de análises que se concentrem tão somente ao próprio fragmento. Nesse sentido, observando-se os mapas aqui expostos, a expansão das margens da cidade está interligada à densificação e valorização das áreas centrais e à presença de serviços e comércios nas respectivas áreas. Como já defendido, os impulsos do mercado podem alterar os objetivos inicialmente estabelecidos no decorrer do planejamento urbano.

A análise dos licenciamentos urbanísticos, para além de demonstrar como as normativas urbanísticas são aplicadas pela administração pública e quais órgãos são acionados no procedimento de licenciamento, também demonstra que a ausência de

racionalização se faz presente na expedição de atos administrativos de alvará de construção e que o espaço abstrato permanece sendo abordado em seu aspecto fragmentado.

Essa característica é refletida na fragmentação do próprio licenciamento, onde cada setor da administração aborda um único aspecto do empreendimento, além da ausência de estudos que tratem dos impactos dos empreendimentos de maneira ampliada – com análises de impactos e suas respectivas medidas mitigadoras se pautando, na grande parte dos licenciamentos, em aspectos ambientais e viários.

As medidas mitigadoras estabelecidas no decorrer dos licenciamentos evidenciam que a gestão do espaço urbano, em determinados momentos, possui característica de mediação entre os interesses do mercado e do Estado, haja vista que nem sempre as medidas impostas se relacionam aos impactos do empreendimento, mas sim aos interesses do Estado no momento das transações que antecipam o licenciamento.

O modo como os empreendimentos foram licenciados também demonstra como o Estado e a Administração Pública gerencia seu próprio espaço. A priorização na expedição de determinados alvarás; a abertura da administração pública a determinados impactos políticos de suas decisões e a busca pelo suposto desenvolvimento do espaço são alguns dos aspectos presentes no decorrer do licenciamento.

Esses fatos permitem afirmar que as mesmas diferenças de tratamento presentes no processo legislativo do Município, se fazem presentes no momento da expedição de alvarás de construção.

Assim, as conclusões obtidas ao se observar como o espaço urbano é tratado pelo Estado e por sua administração pública permitem traçar novos caminhos para reflexões e interpretações acerca da superação das mazelas urbanas citadas no início desta pesquisa.

É necessário reconhecer como as diversas relações que originam as decisões acerca do espaço urbano se distanciam das racionalidades do direito e do planejamento urbano. Serão os conflitos e contradições do espaço urbano que poderão promover superações dos percalços das cidade.

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, Tom. Land Use and Zoning Matter. In: ANGOTTI, Tom; MORSE, Sylvia.(Ed.). **Zoned Out!** Race, displacement and city planning in New York City. New York: Terreform, 2016. p.18-44.

ANÍBAL, Felipe. Liberação de alvarás: “80% do que passa é contra a lei”, diz ex-secretário de Fruet. **Gazeta do Povo**. Seção Política. Publicado em: 28.jul.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2tpRcMm>>. Acesso em 09.set.2017.

_____. “Farra dos Alvarás” em Curitiba Liberou Imóvel com Área até 13 Vezes Maior que o Permitido. **Gazeta do Povo**. Seção Política. Publicado em: 24.jul.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2spjxSD>>. Acesso em: 26.dez.2019.

ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de; OLIVEIRA, Emília Teixeira Mendes; SILVA, Bruna Rodrigues Sousa. Da Mitigação à Mitigação Adaptativa: os (des)caminhos da aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança na RMBH. In: VALENÇA, Márcio Moraes; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de (Org.). **Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Natal: EDUFRRN, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OE2ZO2>>. Acesso em: 26.dez.2019.

BENVENUTTI, Alexandre Fabiano Benvenuti. Infraestrutura, Habitação e Produção Imobiliária de Mercado na Metrópole Remodelada. In: **Revista de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da FAUSP**. São Paulo, v.26, n.48, 2019. Acesso em: 01.nov.2019.

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Terra e habitação**: o problema e o falso problema. 2013. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wywugn8> >. Acesso em: 05.jan.2020.

_____; HOSHINO, Thiago Azevedo Pinheiro. Uma Revisão Subutilizada: lacunas e incertezas na regulamentação dos instrumentos de política urbana no projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba. In: COELHO, Luana Xavier Pinto. **O Mito do Planejamento Urbano Democrático**: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p.108-114.

BONADIO, Mariana Galacini, SILVA, Monica Maximo. Novas Agências, Velhos discursos? Notas sobre o processo de revisão da regulação do solo urbano em Curitiba à luz do contexto de barganha dos regimes urbanos. In: VALENÇA, Márcio Moraes; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento**

Urbano e Regional. Natal: EDUFRN, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OE2ZO2>>. Acesso em: 23.nov.2019.

BOSQUE da Casa Gomm vence “guerra” contra o asfalto e sobrevive. **Bem Paraná**. Publicado em: 03.jul.2016. Disponível em: <<https://bit.ly/39owrAS>>. Acesso em: 01.mar.2019.

BRAGA, Andréa Luiza Currálinho. **Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba**: presença de voz dos atores sociais. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BRASIL.[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/38Klvwo>>. Acesso em: 16.dez.2019.

_____. **Lei nº10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<https://bit.ly/2XPavjK>>. Acesso em: 23.nov.2019.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **O Custo da Burocracia no Imóvel**. São Paulo: Booz&CO, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2PXu7cH>>. Acesso em: 25.dez.2019.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “Organização” a “Produção” do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Contexto. p. 53-73.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson. **Manual de Direitos Difusos**. 2ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 897- 1256.

CASTRO, Alexandre Samy de. O Método Quantitativo na Pesquisa em Direito. In: MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p.39-82.

CAU, DATAFOLHA. O Maior Diagnóstico sobre a Arquitetura e Urbanismo já feito no Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZduFXT>>. Acesso em: 05.set.2019.

CAVAZOTTI, Diogo. Shopping é aberto sem alvará de funcionamento. **Folha de Londrina**. Publicado em: 09.mai.2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3cDt6Qq>>. Acesso em: 01.mar.2019.

COGLIANESE, Cary, COURCY, Catherine. Environmental Regulation. In: CANE, Peter, KRITZER, Hebert (Ed). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2PT8Z7w>>. Acesso em: 05.set.2019. p.

COELHO, Luana Xavier Pinto Coelho (org.). O Mito do Planejamento Urbano Democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

COMUNITAS. Cartilha de Replicabilidade: licenciamento urbanístico. São Paulo: Comunitas, Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, 2017.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Contexto. p.41-51.

COSTALDELLO, Angela Cassia, KASSMAYER, Karin. A Redução da Discricionariedade Administrativa em Face ao Princípio da Sustentabilidade Urbana: novos desafios para a elaboração de política públicas. In: MURTA, Antonio Carlos Diniz, PADILHA, Norma Sueli (org.). I Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Barcelona, Espanha: Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Ambiental, Sustentabilidade. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2PN5gXz>>.

CURITIBA. Alvará de Construção - Expedição e Análise de Projetos. **Portal da Prefeitura de Curitiba**. Disponível em: <<https://bit.ly/2LWvru3>>.

_____. **Lei Ordinária nº 7.671, de 10 de junho de 1991**. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do Município de Curitiba. Curitiba, 10 de junho de 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2YSSoTS>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Decreto Municipal nº 838, de 18 de agosto de 1997**. Institui o Relatório Prévio no Município de Curitiba. Curitiba, 18 de agosto de 1997. Disponível em:

<<https://bit.ly/2UiEtXd>>. Acesso em: 02.fev.2020.

_____. **Lei nº 9.800, de 03 de janeiro de 2000.** Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras disposições. Disponível em: <<https://bit.ly/2tlYS29>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Curitiba. Curitiba, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/33kkCHT>>. Acesso em: 13 out.2017.

_____. **Decreto no 337, de 06 de abril de 2015.** Regulamenta o Conselho Municipal de Urbanismo. Curitiba, 06 de abril de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2NlxMJN>>. Acesso em: 19.jan.2019.

_____. **Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Curitiba de acordo com o disposto no art.40, §3º do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento urbano integrado do Município. Curitiba, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2LZGBhs>>. Acesso em: 16.dez.2019.

_____. **Decreto nº 678, de 13 de março de 2017.** Regulamenta o Conselho Municipal de Urbanismo. Curitiba, 13 de março de 2017. Disponível: <<https://bit.ly/2swlXgQ>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei nº 15.511, de 10 de outubro de 2019.** Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras disposições. Curitiba, 10 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2PSnBTa>>. Acesso em: 16.dez.2019.

_____. Prefeitura e G10 tem reunião sobre a Lei de Zoneamento. **Portal da Prefeitura de Curitiba.** Publicado em: 06.set.2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OKnxnU>>. Acesso em: 29.dez.2019.

_____. **Relatório Mensal de Alvará de Construção e CVCO.** Disponível em: <<https://bit.ly/3aw0qHV>>. Acesso em: 01.nov.2019.

DA COSTA, José Maria. Transferência do Direito de Construir. In: ALVIM, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord). **Estatuto da Cidade.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p.365-453.

DAMIANI, Amélia Luisa. (Des)encontros entre a Geografia e o Urbano: a contribuição de Henri Lefebvre. In: DAMIANI, Amélia Luisa; BAITZ, Ricardo (Org.).

Atravessando a Geografia, Marx, Lefebvre e os Situacionistas. Vol.1. São Paulo: Editora Tiragem Livre, 2017. p.25-60.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo.** 27a Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE SINDICATO DE ENGENHEIROS. Senge-PR: Entidades cobram da prefeitura participação do Conselho de Urbanismo em discussões de políticas urbanas. **Portal da Federação Interestadual de Sindicato de Engenheiros.** Disponível em: <<https://bit.ly/34nwTfe>>. Acesso em: 05.nov.2017.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005.

FERRAZ, Octavio Motta, COUTINHO, Diogo R., CUNHA, Luciana Gross. Mesa de Debates 2: Inovação dos Métodos de Pesquisa em Direito e Renovação da Produção Científica. In: CUNHA, Alexandre dos Santos, SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coord. e Org.). **Anais do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito.** Ribeirão Preto, 29 e 30 de setembro de 2011. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p.45-68.

FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na Construção Democrática do Brasil. In: **Oculum Ensaios:** Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<https://bit.ly/2Osyqtq>>. Acesso em: 25.set.2019. p.17-31.

FRANZONI, Julia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

_____; LUFT, Rosângela. Perversão de Instrumentos Urbanísticos em Prol de Megaeventos Esportivos: o financiamento das obras na Arena da Baixada. **Revista Direito da Cidade,** Rio de Janeiro, Vol.04, nº 01, p.235-291. Disponível em: <<https://bit.ly/2o73hDI>>. Acesso em: 28.set.2019. p.235-219

FREY, João. Igreja Universal Não Realiza Obras Compensatórias e “Super Templo” fica sem alvará em Curitiba. **Tribuna do Paraná.** Publicado em: 28.fev.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2QliRpw>>. Acesso em: 25.set.2019.
GOTTIDINER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano.** 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo

HARVEY, David. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço e Debate. No 39. Cidades: Estratégias Gerenciais.** Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: Núcleo

de Estudos Regionais e Urbanos, 1981.

_____. **Cidades Rebeldes**: do direito a cidade as revoluções urbanas. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014

HOYLER, Telma. **Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2OhY4ml>>. Acesso em: 24.nov.2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **MUNIC** – Perfil dos Municípios Brasileiros. Disponível em: <<https://bit.ly/39gLX11>>. Acesso em: 28.dez.2019.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. História do IPPUC. **Portal do IPPUC**. Disponível em: <<https://bit.ly/2QSfMPt>>. Acesso em: 28.dez.2019.

_____. **Diagnóstico Regional 2017**: Regional CIC. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vsvqg64>>. Acesso em: 05.jan.2020.

_____. **Diagnóstico Regional 2017**: Regional Tatuquara. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wk93y58>>. Acesso em: 05.jan.2020.

_____. **Diagnóstico Regional 2017**: Regional Boa Vista. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/uv5ahju>>. Acesso em: 05.jan.2020.

_____. 1960 a 1970: o Plano Diretor. **Portal do IPPUC**. Disponível em: <<https://bit.ly/2NAC6Km>>. Acesso em: 03.nov.2019.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, In: MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ. 2011. p.27-56.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**: O direito à Cidade II. 2ª.Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

_____. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

MAGALHÃES, Fernando Lúcio Esteves de. O Poder de Polícia Municipal no Licenciamento Urbanístico e Controle de Edificações. In: **Revista Eletrônica OAB/RJ**, V.30, N.01. Rio de Janeiro: OAB/RJ, 2019.

MARCHIORI, Raphael. Shopping no Batel Prevê a Derrubada de Área Verde. **Gazeta do Povo**. Seção Vida e Cidadania. Publicada em: 26.jun.2013. Disponível em: <<https://bit.ly/36IUqOQ>>. Acesso em: 04.set.2019.

MARICATO, Erminia. As Ideias Fora do Lugar, o Lugar Fora das Ideias. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (Org.). **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 8ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

_____. **Brasil, Cidades**. São Paulo: Editora Vozes, 2012;

MOBILIZA CURITIBA. Conselheiras do Concitiba Questionam IPPUC sobre Reuniões Paralelas no Processo de Revisão do Zoneamento. **Portal Mobiliza Curitiba**. Publicado em: 20.jul.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/34isCuh>>. Acesso em: 04.set.2019.

MORETTI, Beatriz Vanzolini, ANDRADE, Vinicius. 75% de Informalidade nas Cidades Brasileiras. **Arq.Futuro**. Publicado em 15.mar.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/38WAODg>>. Acesso em: 19.dez.2019.

MOTTA, Diana Meirelles da Motta; PÊGO, Bolívar (Org.). **Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

MOURA, Rosa, KORNIN, Thaís. A internacionalização da metrópole e os direitos humanos. In: MOURA, Rosa, FIRKOWSKI, Olga Lúcia (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Observatório de Políticas Públicas do Paraná, Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2SwEGof>>. Acesso em: 04.set.2019. p.17-30.

NASSIF, Thaís. Linguagem Técnica e (Im)possibilidades para a Produção Democrática do Espaço Urbano. 1ª Ed. São Paulo: ANPUR, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. Pesquisa Empírica na Gestão Pública: mecanismos jurídicos para a modernização das administrações públicas dos entes federativos. In: **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Vol.01,N.02, 2014.

OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de, BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ. 2011. P.57-97.

PEREIRA, Gislene. A Natureza (dos) Fatos Urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2TuTgxf>>. Acesso em: 04.jan.2020. p. 33-51

PILOTTO, Angela Seixas. **Área metropolitana de Curitiba**: um estudo a partir do espaço intra-urbano. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/2NFqZ3J>>. Acesso em: 19.jan.2020.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PIVA, Naiady. Greca Vai Revisar Zoneamento de Curitiba Proposto por Fruet. **Gazeta do Povo**. Seção Vida e Cidadania. Publicado em: 13.jan.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2RuJd9b>>. Acesso em: 03.ago.2019.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. Variações na Prática dos Instrumentos de Solo Criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. **Anais do XVII ENANPUR**. ANPUR: São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2yAW2pl>>. Acesso em: 03.ago.2019.

PONTES, Daniela Regina. **Direito à Moradia**: entre o tempo e o espaço das apropriações. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3aAQIDr>>. Acesso em: 03.jan.2020.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção Urbanística**: da ausência de diferenciação entre Direito e Política no Brasil. 1a Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

REZENDE, Vera; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Maria Teresa Corrêa de; JUNIOR, Pedro Jorgensen. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V.11, N.2. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2nAFWtq>>. Acesso em: 28.set.2019. p.51-71.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**., n. 12, maio 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8807>>. Acesso em: 23 nov. 2019. p.9-25.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3ªEd. São Paulo: FAPESP – Studio Nobel, 2003.

_____. Democracia no fio da navalha. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.11, N.2. São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2RSivsJ>>. Acesso em: 14.nov.2019. p.31-50.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Do Zoneamento as Operações Urbanas Consorciadas: planejamento urbano e produção imobiliária na mercantilização do espaço urbano em São Paulo (1970-2010). In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.). **Imediato, Global e Total na Produção do Espaço Urbano**: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAUUSP, 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Protocolo nº 01-029797/2015**. Curitiba, 13 de março de 2015. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-086689/2007** . Curitiba, 24 de julho de 2007. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-133083/2016** . Curitiba, 08 de dezembro de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-028619/2006** . Curitiba, 23 de fevereiro de 2006. Arquivo da

Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba

_____. **Protocolo nº 01-005820/1999** . Curitiba, 05 outubro de 1999. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-059075/2018** . Curitiba, 11 de janeiro de 2017. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-137233/2018** . Curitiba, 05 de dezembro de 2018. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-033948/2016** . Curitiba, 23 de março de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-33637/2016** . Curitiba, 22 de março de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-116124/2018** . Curitiba, 15 de abril de 2018. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-072531/2017** . Curitiba, 14 de julho de 2017. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-34010/2016** . Curitiba, 23 de março de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

_____. **Protocolo nº 01-108013/2015** . Curitiba, 14 de agosto de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Curitiba.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ªEd. São Paulo: Malheiros Editores.

SILVA, Marcio Rufino. Diferença e Diferencialismo: para uma crítica da homogeneização. In: DAMIANI, Amélia Luisa; BAITZ, Ricardo. **Atravessando a Geografia, Marx, Lefebvre e os Situacionistas**. Vol.1. São Paulo: Editora Tiragem Livre, 2017

SMOLKA, Martim Oscar. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina:

políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A Flexibilização de Normas Jurídicas e o Direito Urbanístico. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº.30, junho, julho, agosto, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2SoViyJ>>. Acesso em: 20.dez.2019.