

# Permanências e descontinuidades na condução da política urbana em Curitiba: o processo de revisão das normativas de uso e ocupação do solo sob a perspectiva dos segmentos sociais envolvidos

**Mônica Máximo da Silva**

Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP (2019). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2010) e Especialista em Projeto e Paisagem Urbana (2012) pela UFPR. Atualmente é Arquiteta e Urbanista no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), na Coordenação de Pesquisa, atuando diretamente no monitoramento e avaliação de políticas urbanas.

---

**Resumo:** O artigo que segue trata da última revisão de normativas que dispõem sobre o potencial de uso e ocupação do solo em Curitiba. Tendo como base registros sobre aquele processo revisório e o relato de representantes das principais entidades envolvidas, o objetivo foi examinar eventuais permanências e descontinuidades no modo de condução da política urbana local. Centralizada em três segmentos sociais – poder público, empresários e entidades partidárias dos movimentos de luta pela moradia –, a disputa em torno do conteúdo normativo ficou concentrada na cota de potencial construtivo, uma ferramenta híbrida, construída a partir da flexibilização urbanística e do afastamento em relação à concepção original dos instrumentos e ao que dita a normativa federal. Para além das consequências advindas de tal flexibilização, os embates acerca da permanência do instrumento e do seu formato de aplicação foram atravessados por um controverso processo revisório, que teve como um dos principais motivos de conflito a esfera oficial a ser adotada para o debate público. Como resultado desse processo, embora identificada a permanência do mito da tecnocracia como justificativa para a distinção de determinados grupos sociais, pressões efetivadas no âmbito do Conselho da Cidade de Curitiba apontam para os custos da legitimação pública que marcam as condições democráticas atuais.

**Palavras-chave:** Conselho da cidade. Participação democrática. Mito da tecnocracia. Potencial construtivo. Flexibilização urbanística.

**Sumário:** Introdução – Contexto pretérito: arranjos políticos, institucionais e sociais na condução da política urbana de Curitiba – Conjuntura presente: processo revisório das normativas de uso e ocupação do solo em Curitiba – Considerações finais – Referências

---

## Introdução

O artigo que segue versa sobre a última revisão da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo de Curitiba e das normativas referentes aos instrumentos que

tratam da concessão de potencial construtivo adicional naquele município. O caso constitui um importante objeto de estudo não apenas pela mística da tecnocracia envolvida na consolidação da imagem de Curitiba, mas especialmente pelo controverso processo revisório recente, que aponta para permanências e descon continuidades no modo de condução da política urbana local. Por um lado, entidades ligadas ao setor produtivo identificaram naquele processo uma interlocução nunca efetuada anteriormente e manifestaram consonância com a proposta resultante; outras, partidárias dos movimentos de luta pela moradia, acusaram a criação de uma instância paralela aos espaços oficiais de participação e o redirecionamento do projeto no sentido de interesses do setor privado.

Para melhor compreender a atuação de cada uma das partes, cumpre pormenorizar, previamente, o objeto em disputa. Muito embora tanto o zoneamento quanto todos os instrumentos relacionados ao conceito de solo criado impliquem no potencial de uso e ocupação do solo urbano, e, portanto, na renda passível de ser extraída da terra, é possível identificar que o debate esteve centralizado especialmente em uma ferramenta: a cota de potencial construtivo.

Não prevista expressamente na normativa federal, a cota de potencial construtivo constitui uma ferramenta genuinamente curitibana, que parte do mesmo princípio de criação de solo dos instrumentos já consolidados no Brasil. Concebida como uma variação da transferência do direito de construir, porém com uma trajetória marcada pela aproximação em relação à outorga onerosa, a cota de potencial construtivo foi idealizada a partir da flexibilização necessária à consecução das demandas impostas ao poder público municipal.<sup>1</sup> Para atender a esse propósito, entretanto, optou a municipalidade pelo distanciamento em relação à concepção original dos instrumentos baseados no mecanismo de solo criado, sendo as finalidades urbanísticas e sociais suplantadas pela finalidade arrecadatória.<sup>2</sup> Pelas especificidades que apresenta e pela centralidade que teve no processo revisório recente, as linhas que seguem serão dedicadas à sua apreciação.

O primeiro registro da cota de potencial construtivo na legislação urbanística de Curitiba data de 1993, quando da promulgação do ato administrativo nº 380, que dispôs sobre a criação das Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP) e a definição de incentivos visando a sua restauração e manutenção.<sup>3</sup> Embora àquela época o município já contasse com modalidades de transferência de potencial construtivo para essa finalidade,<sup>4</sup> o modelo praticado até então apresentava inconvenientes em seu formato de operação, que implicavam na

<sup>1</sup> De acordo com Silva (2019).

<sup>2</sup> Segundo Silva (2019).

<sup>3</sup> Curitiba (1993).

<sup>4</sup> Lei Municipal nº 6.337 de 1982.

inviabilidade ou na demasiada morosidade do processo,<sup>5</sup> dadas as eventuais divergências entre os valores arrecadados e os necessários à intervenção e a burocracia envolvida nos procedimentos de concessão e transferência.<sup>6</sup>

Alternativamente, para a cota de potencial construtivo era previsto que a concessão ocorresse de acordo com os recursos necessários ao restauro e à preservação do patrimônio instituído.<sup>7</sup> Definido o montante financeiro a ser arrecadado, este era então convertido em um estoque de cotas de potencial construtivo, em um cálculo realizado a partir do preço praticado de cada cota, definido via decreto municipal. Já para o adquirente de potencial construtivo, o número de cotas a ser adquirido era calculado a partir da multiplicação da área a ser acrescida por um fator de correção, variável em função do uso a que se destinava o imóvel receptor e da zona ou setor em que se localizava.<sup>8</sup> Cessada a comercialização, o imóvel beneficiado com a concessão poderia ter seu potencial construtivo renovado, passados 10 anos da última concessão.<sup>9</sup>

Comparativamente ao formato original de transferência de direito de construir, a cota de potencial construtivo resultava bastante distinta, especialmente no que se refere à concepção do instrumento, ao cálculo do potencial a ser concedido, à fórmula de conversão e à definição da contrapartida.

No que se refere à sua concepção, diferentemente da transferência, a cota não consistia em uma forma de indenização ou compensação ao proprietário impossibilitado do uso de seu coeficiente de aproveitamento básico por razão de interesse coletivo,<sup>10</sup> mas uma alternativa para a arrecadação dos recursos necessários para o alcance dos objetivos pretendidos.<sup>11</sup> Por conseguinte, não havia necessariamente uma relação entre o potencial construtivo concedido e aquele passível de transferência<sup>12</sup> – dado pela diferença entre os coeficientes de aproveitamento usufruído e básico –,<sup>13</sup> podendo a concessão implicar na criação de solo adicional.<sup>14</sup> Já no que tange ao adquirente de potencial construtivo, a fórmula de conversão ocorria a despeito dos parâmetros construtivos e do preço da terra,

<sup>5</sup> Conforme lembra Polucha (2017).

<sup>6</sup> Segundo Silva (2018), enquanto no formato original de transferência, o trâmite incluía o cálculo do potencial construtivo e a estimativa do preço da terra dos imóveis cedente e receptor, reclamando a análise técnica de diversas secretarias e órgãos municipais, para a cota de potencial construtivo o trâmite era facilitado, dado apenas pelo orçamento das obras do imóvel a ser preservado.

<sup>7</sup> De acordo com Silva (2018).

<sup>8</sup> Silva, Polucha e Ciffoni (2017).

<sup>9</sup> Curitiba (1993).

<sup>10</sup> Segundo Furtado, Rabello e Bacellar (2017).

<sup>11</sup> Conforme sinaliza Silva (2018).

<sup>12</sup> De acordo com Silva (2019).

<sup>13</sup> Segundo aponta Costa (2014).

<sup>14</sup> Concordante com Hori (1977), na aplicação da transferência do direito de construir, a criação de solo adicional é uma situação indevida, dado que a operação é limitada ao coeficiente de aproveitamento básico para o imóvel cedente e ao máximo para o receptor.

o que, para além da eventual criação de solo, poderia implicar em situações assimétricas de contraprestação.<sup>15</sup> Por fim, a definição da contrapartida, embora regulamentada pelo poder público municipal,<sup>16</sup> não apresentava uma regra fixa e geral, acarretando em situações de arbitrariedade e em eventuais rebaixamentos da contraprestação.<sup>17</sup>

Fórmula 1 – Fórmula de cálculo do número de cotas a ser adquirido definida nos decretos regulamentadores

$$C = A \times I$$

Onde:

C = Número de cotas a ser adquirido

A = Área acrescida

I = Índice de conversão

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: Silva (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo dos decretos regulamentadores; em função do extenso número de normativas regulamentadoras da cota de potencial construtivo em Curitiba – 88 levantadas até 2019 –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada em Silva (2019).

Fórmula 2 – Fórmula de cálculo da contrapartida definida nos decretos regulamentadores da cota de potencial construtivo

$$V_p = C \times V_c$$

Onde:

V<sub>p</sub> = Valor a pagar

C = Número de cotas a ser adquirido

V<sub>c</sub> = Valor unitário da cota

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: Silva (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo dos decretos regulamentadores; em função do extenso número de normativas regulamentadoras da cota de potencial construtivo em Curitiba – 88 levantadas até 2019 –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada em Silva (2019).

Não bastassem os questionamentos cabíveis para essa modalidade de aplicação, passados 10 anos do surgimento da ferramenta, a cota de potencial construtivo sofreu a primeira ampliação de finalidades, motivada pela necessidade do Município em prestar uma contrapartida a um financiamento promovido pela União e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.<sup>18</sup> Diante da dificuldade em angariar os recursos necessários, a alternativa adotada à época foi a comercialização

<sup>15</sup> Conforme identificado por Silva (2018), a diferença nas fórmulas de cálculo tendia a beneficiar imóveis bem localizados, com um preço da terra mais elevado.

<sup>16</sup> Diferentemente da transferência do direito de construir, em que a transação de potencial construtivo ocorre entre privados, não havendo qualquer interferência do Estado sobre os preços praticados operação, para a cota de potencial construtivo é o poder público municipal quem faz a comercialização, sendo suas regras regulamentadas via decreto municipal.

<sup>17</sup> Conforme descrito por Silva, Polucha e Ciffoni (2017), a ideia original era que o preço da cota fosse reajustado, para minimizar a competição com os demais instrumentos. Entretanto, entre 1996 e 2008 o preço arbitrado para a cota permaneceu sem qualquer reajuste inflacionário, permanecendo congelado no valor de R\$200.

<sup>18</sup> Curitiba (2003).

de cotas de potencial construtivo, como forma de viabilizar a aquisição de terras e o assentamento das famílias relocadas pelo programa.<sup>19</sup>

O novo formato de aplicação, todavia, sacramentou o afastamento da ferramenta em relação à transferência do direito de construir, não apenas pela distinção na finalidade atendida, mas especialmente pela inexistência de um potencial construtivo passível de transferência.<sup>20</sup> A partir de então, é possível notar que o que ocorreu foi uma aproximação da cota de potencial construtivo em relação à outorga onerosa do direito de construir. Isso porque, o que fazia aquela ferramenta, era outorgar ao proprietário de solo urbano, mediante contrapartida financeira, adquirir um terreno virtual que correspondesse à diferença entre o coeficiente de aproveitamento estabelecido pelo zoneamento e o máximo instituído pelo decreto da cota de potencial construtivo.<sup>21</sup>

As modalidades regulamentadas na sequência incorporaram esse modelo de aplicação. Em 2009, o instrumento foi direcionado para angariar recursos para a construção de equipamentos sociais.<sup>22</sup> Um ano depois, as cotas surgiram como alternativa para o financiamento das obras do estádio-sede da Copa do Mundo de 2014.<sup>23</sup> A partir de 2012, os recursos passaram a ser destinados para o Programa Especial de Governo,<sup>24</sup> viabilizando a sua concretização, “deixando de ter uma destinação específica”.<sup>25</sup> Por fim, a última ampliação de finalidade do instrumento foi direcionada àqueles interessados em regularizar a sua edificação, devendo para isso adquirir cotas correspondentes aos parâmetros urbanísticos extrapolados.<sup>26</sup>

Embora mais próximas em suas concepções, a outorga onerosa e a cota de potencial construtivo revelam diferenças significativas em suas formas de operação. Uma primeira distinção diz respeito ao cálculo da contrapartida, uma vez que, ao contrário da cota, para a outorga onerosa há a consideração da fração do solo a ser acrescida e do preço da terra praticado pelo mercado,<sup>27</sup> resultando a contraprestação mais próxima da correspondência financeira do solo criado.<sup>28</sup> Outra diferença diz respeito às finalidades atendidas, que para a outorga onerosa estavam restritas a programas habitacionais de interesse social e de preservação de áreas verdes e para a cota de potencial construtivo se dava de forma ampliada, com a

<sup>19</sup> Conforme é possível apreender de Curitiba (2003).

<sup>20</sup> Segundo Silva (2019).

<sup>21</sup> De acordo com Silva (2019).

<sup>22</sup> Decreto Municipal nº 689 de 2009.

<sup>23</sup> Lei Municipal nº 13.620 de 2010.

<sup>24</sup> Decreto Municipal nº 359 de 2012.

<sup>25</sup> Polucha (2017, p. 11).

<sup>26</sup> Decreto Municipal nº 140 de 2016.

<sup>27</sup> Conforme previsto pela Lei Municipal nº 9.802 de 2000 e pelo Decreto Municipal nº 246 de 2014, a aferição do preço da terra via outorga onerosa era realizada a partir dos critérios utilizados para a apuração do Imposto Territorial sobre a Transmissão dos Bens Imóveis (ITBI).

<sup>28</sup> Segundo apontado por Silva (2018).

incorporação inclusive de finalidade não prevista no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade.<sup>29</sup> Outro aspecto que distingue os dois instrumentos é a gestão dos recursos auferidos, que para a outorga onerosa ocorria via fundos municipais<sup>30</sup> e que para a cota ficava a cargo diretamente do poder público municipal,<sup>31</sup> não passando por qualquer tipo de apreciação pública. Ainda, sendo a cota objeto de definição e regulamentação via decreto municipal, não havia qualquer interferência do poder legislativo municipal ou de outro órgão de controle externo.

Fórmula 3 – Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento mediante outorga onerosa

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,75$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (2000b).

Elaboração: Silva (2020).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Fórmula 4 – Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo somente de número de pavimentos mediante outorga onerosa

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,15$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (2000b).

Elaboração: Silva (2020).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Como conclusão, é possível identificar que a cota de potencial construtivo resultou numa ferramenta híbrida, formatada a partir da conjugação das características que cada instrumento oferece à desburocratização e ao aumento da agilidade na transação. Até então definida e regulamentada via decreto municipal, quer dizer, sem o exame do Poder Legislativo, a cota de potencial construtivo apresentava uma forma de concessão que tendia à concentração decisória no Poder Executivo, ao rebaixamento da contrapartida ao requerente e à celeridade no trâmite burocrático envolvido, resultando na maior parte dos casos vantajosa

<sup>29</sup> Conforme identificado por Silva (2019), para o caso do uso do instrumento como alternativa para o financiamento de reformas de um estádio privado para um megaevento esportivo.

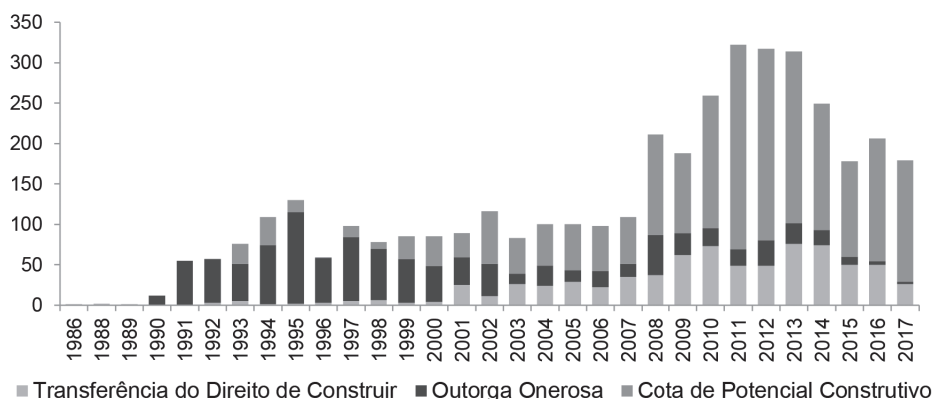
<sup>30</sup> O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que tem a gestão de recursos orientada por um conselho gestor de caráter deliberativo e composição paritária (Lei Municipal nº 12.816 de 2008) e o Fundo Municipal do Meio Ambiente, que embora seja administrado exclusivamente por funcionários públicos municipais está submetido à prestação de contas realizadas anualmente à Câmara Municipal (Decreto Municipal nº 391 de 1992).

<sup>31</sup> Segundo apreendido dos decretos regulamentadores da cota de potencial construtivo, que até meados de 2018 somavam cerca de 90 normativas, para a maior parte das finalidades atendidas, os recursos eram recolhidos em conta bancária vinculada, em nome do Município. Para mais detalhes, ver Silva (2019).

em relação aos instrumentos originalmente estabelecidos e predatória nessa competição (ver gráfico 1).

Pelas características acima expostas, é possível antecipar o interesse de cada parte na proposta normativa em disputa. Pelo lado da municipalidade, havia o interesse pela manutenção da agilidade na transação e a garantia de certa discricionariedade, o que asseguraria ao chefe do poder executivo celeridade e flexibilidade no direcionamento dos recursos frente a alguma adversidade. Já por parte do setor produtivo, além da agilidade na transação, havia a reivindicação pela manutenção, senão redução, dos preços até então praticados. Por fim, para as entidades simpatizantes dos movimentos de luta pela moradia, a posição era de insatisfação em relação ao rebaixamento da contrapartida ao interessado, à discricionariedade do poder executivo, à falta de controle social nesse processo e ao redirecionamento da aplicação dos recursos para finalidades que não a habitacional de interesse social.

**Gráfico 1 – Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por instrumento e por ano em Curitiba**



Fonte: Silva (2019)

Como forma de retratar o processo de revisão acontecido recentemente, bem como de identificar eventuais semelhanças ou assimetrias em relação a práticas anteriores, o presente artigo foi dividido em duas partes. O primeiro trecho foi dedicado a um breve histórico das relações mantidas entre Estado, mercado e sociedade na regulação urbanística em Curitiba, que conduziu à conformação de sua imagem como referência em planejamento urbano. Para tanto, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, sendo utilizadas como fontes referenciais teóricas que já discutiram sobre o assunto e documentos técnicos descritivos de revisões normativas ocorridas anteriormente.

Já a segunda parte foi direcionada ao processo revisório recente e teve como fonte o sítio oficial do processo, a imprensa escrita, as normativas em revisão,

entrevistas efetuadas com representantes dos segmentos sociais envolvidos e o acompanhamento da pesquisadora, como membro da administração municipal, dos eventos oficiais do processo. No que se refere às leis e aos decretos analisados, optou-se pela apreciação das principais normativas que dispõem sobre a concepção, as finalidades atendidas e as regras de aplicação dos instrumentos de solo criado, de forma a identificar as alterações ocorridas no decorrer do processo revisório e a sua relação com as demandas e as reivindicações dos atores sociais envolvidos.

**Quadro 1 – Relação das normativas municipais analisadas**

(Continua)

<b>Normativa</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Instrumento contemplado</b>	<b>Situação</b>
Lei Municipal nº 9.800 de 2000	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo	Zoneamento	Objeto de revisão
Lei Municipal nº 9.802 de 2000	Institui incentivo para a implantação de programas habitacionais de interesse social	OODC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 246 de 2014	Estabelece condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes	OODC	Objeto de revisão
Lei Municipal nº 9.803 de 2000	Estabelece condições para a concessão e transferência de potencial construtivo	TDC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 380 de 1993	Dispõe sobre Unidades de Interesse Especial de Preservação - UIEP e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 656 de 2003	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Habitacional de Interesse Social – Vila Terra Santa	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 689 de 2009	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Expansão do Atendimento Educacional	CPC	Objeto de revisão



(Conclusão)

<b>Normativa</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Instrumento contemplado</b>	<b>Situação</b>
Lei Municipal nº 13.620 de 2010	Institui potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 295 de 2011	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de Equipamentos Sociais	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 359 de 2012	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 140 de 2016	Dispõe sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização de edificações	CPC	Objeto de revisão
Proposição: 005.00121.2016 (Mensagem nº 33)	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo	Zoneamento, OODC, TDC e CPC	Normativa revisada arquivada
Lei Municipal nº 15.511 de 2019	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo	Zoneamento	Normativa revisada em vigência
Lei Municipal nº 15.661 de 2020	Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e cotas de potencial construtivo	OODC, TDC e CPC	Normativa revisada em vigência

Fonte: Silva (2020).

Notas: o arcabouço legal que dispõe sobre os instrumentos baseados no conceito de solo criado em Curitiba contempla uma série de outras leis e decretos. Para mais informações, consultar Silva (2019); CPC – cotas de potencial construtivo; OODC – outorga onerosa do direito de construir; TDC – transferência do direito de construir.

Já no que diz respeito às entrevistas realizadas, cumpre notar que estas foram realizadas a partir de formulários semiestruturados e encontram-se referenciadas ao longo do texto a partir de pseudônimos atribuídos a cada um dos entrevistados,<sup>32</sup> de forma a garantir o seu anonimato.<sup>33</sup>

**Quadro 2 – Relação de entrevistados por segmento, entidade e pseudônimo**

SEGMENTO	ENTIDADE	PSEUDÔNIMO
Setor produtivo	Sinduscon-PR	Representante 1 do setor produtivo
Setor produtivo	Sinduscon-PR	Representante 2 do setor produtivo
Setor produtivo	Asbea-PR	Representante 3 do setor produtivo
Setor produtivo	Asbea-PR	Representante 4 do setor produtivo
Setor produtivo	Fecomércio-PR	Representante 5 do setor produtivo
Setor produtivo	Ademi-PR	Representante 6 do setor produtivo
ONGs	Terra de Direitos*	Representante 1 das ONGs
ONGs	Terra de Direitos*	Representante 2 das ONGs
Poder Legislativo	Câmara Municipal de Curitiba	Representante 1 do Poder Legislativo
Poder Executivo	Ippuc	Representante 4 do Poder Executivo
Órgão de controle externo	DPG, Subplan, MP-PR	Representante do órgão de controle externo

Fonte: Silva (2020).

Nota: \*Representando, simultaneamente, a frente Mobiliza Curitiba.

Para além, cumpre notar que parte dos insumos utilizados no presente artigo foi matéria da dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo da autora, concluído pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, estando as transcrições das entrevistas utilizadas disponíveis integralmente no trabalho de origem.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Os pseudônimos foram mantidos de acordo com o utilizado em Silva (2019).

<sup>33</sup> Para acesso à transcrição completa das entrevistas, ver Silva (2019).

<sup>34</sup> Para tanto, consultar Silva (2019).

## Contexto pretérito: arranjos políticos, institucionais e sociais na condução da política urbana de Curitiba

Antes de adentrar nas especificidades que caracterizam o processo revisório recente, faz-se oportuno compreender que apesar do sucesso atribuído ao histórico de planejamento urbano de Curitiba, não se deve reduzir o propagandeado êxito à capacidade técnica dos urbanistas, renegando assim o papel desempenhado pelos demais atores e instituições necessários à coalizão do plano. Com efeito, se observados os fatores que conduziram ao sucesso daquele município, é possível identificar ao menos três tipos de adversidades bastante comuns quando da implantação de um plano urbanístico que em Curitiba teria se dado de forma diferenciada: i) conflitos de ordem político-partidária, em função do descompasso entre os tempos de gestão e de implantação de planos de longo prazo; ii) contexto institucional, ou os recorrentes atritos entre estruturas governamentais; e iii) desafio na construção de um consenso entre as elites locais.<sup>35</sup>

Considerando-se que grande parte do êxito atribuído ao planejamento urbano de Curitiba advém da concretização das diretrizes previstas no Plano Diretor de 1966, um primeiro aspecto digno de nota foi a indicação do nome de Jaime Lerner para a ocupação do cargo de prefeito municipal de Curitiba em 1970. Não bastasse a intensa afinidade com aquele plano e com a intensão de implementá-lo,<sup>36</sup> Jaime Lerner ocupou a posição de chefe máximo do poder executivo por três gestões, não sendo estas consecutivas apenas em função de uma gestão intercalada de Saul Raiz, seu sucessor e completamente identificado com o propósito do Plano Diretor em curso.<sup>37</sup> Ainda, uma vez escolhido para a posição de prefeito municipal, Lerner selecionou para a maioria das funções relevantes da administração colegas do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), partidários do plano proposto e alinhados entre si, asseverando o conhecimento técnico da proposta e a sua legitimação interna.<sup>38</sup>

Em outras palavras, não foram constatadas àquela época conflitos de ordem político-partidária, o que facilitou a implementação continuada da política urbana proposta. Mais do que a continuidade temporal e a possibilidade de se implementar um plano urbanístico de longo prazo, convém observar que as sucessivas gestões de um mesmo grupo político permitiram a preservação da estrutura

<sup>35</sup> De acordo com Oliveira (2000).

<sup>36</sup> Arquiteto e Urbanista de formação, Jaime Lerner havia sido membro do grupo de acompanhamento da elaboração do Plano Diretor de 1966 e presidente da instituição criada com o objetivo de implantá-lo e acompanhar a sua implantação, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) (OLIVEIRA, 2000, p. 100).

<sup>37</sup> Conforme identificado por Oliveira (2000, p. 81).

<sup>38</sup> Segundo lembra Oliveira (2000, p. 100).

institucional que, ao dar sustentação ao plano, constituiu um relevante instrumento de fortalecimento do poder.<sup>39</sup>

Já no que se refere à construção do consenso em torno do plano entre as elites locais, é possível verificar que esta se deu sem maiores dificuldades, em função do reconhecimento nacional e estrangeiro em relação às políticas desenvolvidas e também do fato – válido ainda hoje – de não se verificar em Curitiba grandes polarizações partidárias.<sup>40</sup> Destaque para essa última questão, que chama a atenção não apenas por trazer à tona atores usualmente esquecidos quando analisado o histórico do planejamento urbano de Curitiba – os empresários –, mas especialmente porque, se para os dois primeiros aspectos houve uma amenização com o passar do tempo, o consenso entre as elites locais e o plano de cidade mostra-se ainda bastante presente na conjuntura atual.

Se efetuado um resgate histórico dessa relação, é possível identificar que a participação mais incisiva do empresariado curitibano no planejamento urbano do município remonta a meados dos anos 1960, quando do início da articulação entre as elites dirigentes locais para o desenvolvimento de uma estratégia para a atração de investimentos industriais.<sup>41</sup> Naquela ocasião, não apenas o planejamento urbano foi direcionado ao atendimento das demandas empresariais, mas iniciou-se a institucionalização de um padrão de relacionamento desse segmento com as elites dirigentes locais, que constitui o “traço mais importante do desenho da estrutura do poder contemporâneo no Paraná”.<sup>42</sup>

Desde então, uma série de intervenções projetuais e de proposições normativas e operacionais pode ser assinalada como exemplo da intervenção do ramo empresarial na condução da política urbana do município, como a formulação do Código de Obras e a proposição de uma nova Lei de Zoneamento em 1988, a elaboração da Lei do Solo Criado nos anos 1990, o protesto contra a tributação diferenciada de terras ociosas,<sup>43</sup> a forma de concessão do transporte público coletivo e a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo no Setor Estrutural.<sup>44</sup> Para trazer para a trajetória mais recente, a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade em 2004 é um bom exemplo da continuidade da interferência do empresariado nos rumos da política urbana municipal.

Naquela oportunidade, a intervenção se deu através da participação de entidades ligadas ao segmento nas arenas decisórias do poder público municipal<sup>45</sup>

<sup>39</sup> De acordo com Sanchez (1997).

<sup>40</sup> Consoante Oliveira (2000).

<sup>41</sup> Conforme apontado por Oliveira (2000).

<sup>42</sup> Oliveira (2000, p. 106).

<sup>43</sup> Proposta na gestão do então prefeito Maurício Fruet (1983-1985).

<sup>44</sup> Segundo Oliveira (2000).

<sup>45</sup> O Conselho Consultivo do Ippuc, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 339 de 2003 e composto por órgãos públicos municipais, estaduais e federais, Câmara Municipal, universidades, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, conselhos profissionais e setor produtivo.

e na incorporação dessa esfera no processo revisório, sendo inclusive objeto de sua aprovação a pauta das discussões a serem levadas a público.<sup>46</sup> Em termos propositivos, o ramo empresarial assumiu a responsabilidade pela análise e discussão de temas como a outorga onerosa do direito de construir e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sendo as suas reivindicações relativas a esses temas incorporadas pela municipalidade.<sup>47</sup> Para além da interferência na instituição de normas e concessões urbanísticas, outras práticas que privilegiam grupos econômicos têm sido verificadas em Curitiba, como o caso de violações de normativas relativas ao uso e ocupação do solo e da política permanente de pressão de entidades desenvolvida “com vistas à flexibilização dos padrões legais em vigor”.<sup>48</sup>

No que diz respeito à forma de intermediação, é possível identificar que em Curitiba assume relevância a atuação das entidades representativas do empresariado local e de entidades profissionais. Enquanto as primeiras têm sua atuação marcada pela formação de comissões para o estudo e a promoção dos interesses das categorias, as entidades profissionais, ao compartilhar demandas comuns ao empresariado, fortalecem e legitimam o seu ponto de vista. Mais especificamente, em Curitiba, as empresas incorporadoras, imobiliárias e construtoras podem ser identificadas como:

[...] um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses. Consequentemente, o setor, seja diretamente em função da atuação de suas entidades de classe, seja através de seus aliados nas associações profissionais, tem conseguido defender suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo.<sup>49</sup>

O diagnóstico é de que, se não há em Curitiba uma tradição de alinhamento da política urbana com os interesses econômicos dominantes, estes, pelo menos, nunca foram contrariados.<sup>50</sup> O fato encontra validação na teoria da dependência do Estado em face do capital, segundo a qual a geração de emprego e a oferta de bens e serviços estão intimamente relacionadas ao êxito empresarial.<sup>51</sup> Sendo

<sup>46</sup> Segundo descrito por Ippuc (2004).

<sup>47</sup> Em relação ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o setor privado era contrário à criação de obrigações demasiadas ou injustas como contrapartida à condição de subutilização fundiária. Já em relação à outorga onerosa, as entidades eram críticas à oneração do aumento da densidade, considerando-a exageradamente arrecadatória (IPPUC, 2004, p. 61).

<sup>48</sup> Oliveira (2000, p. 157).

<sup>49</sup> Oliveira (2000, p. 153).

<sup>50</sup> Conforme defende Oliveira (2000).

<sup>51</sup> Segundo Oliveira (2000).

assim, “as reivindicações dos empresários deixam de ser vistas como de interesse particular de seu setor e passam a ser encaradas como de interesse geral”.<sup>52</sup> Ou seja, para além da disponibilidade de recursos financeiros e da capacidade de mobilização e articulação da estrutura necessária, a iniciativa privada detém ainda os instrumentos necessários à legitimação de sua interferência, condicionando e delimitando de antemão o campo de atuação dos urbanistas.<sup>53</sup>

Sendo assim, não é possível delegar exclusivamente aos urbanistas a responsabilidade pelos resultados da condução da política urbana de Curitiba. Se assim é propagandeado, é porque o mito da tecnocracia é oportuno à potencialização do consenso e à garantia da viabilidade do projeto proposto. Isso porque a assunção das decisões técnicas como fruto de um processo exclusivamente racional, científico e apolítico confere-lhes um sentido absoluto e inquestionável, anulando ou apagando outras leituras possíveis da cidade.<sup>54</sup> Para além, a pretensão de um processo guiado exclusivamente pela racionalidade “permite a aceitação passiva de valores culturais, políticos e morais dos grupos ligados ao projeto político dominante frente aos demais grupos subordinados”.<sup>55</sup>

Isto é, o que está efetivamente em disputa é o poder propriamente político, uma vez que o esforço em torno da construção da imagem da cidade a ser reproduzida tem como pano de fundo o objetivo de fazer valer os interesses dominantes e construir o consenso em torno de determinados projetos.<sup>56</sup> Assim, se a mística da tecnocracia caiu bem no contexto de Curitiba é exatamente em função da compatibilidade que o plano de cidade teve e ainda tem com os interesses empresariais. Se há um sucesso a ser reconhecido nesse caso, este deve ser atribuído à coalizão em torno do projeto proposto, uma vez que permitiu a consolidação de certa tradição de planejamento urbano e a utilização desta como alicerce para um projeto político bem sucedido.

## Conjuntura presente: processo revisório das normativas de uso e ocupação do solo em Curitiba

Adentrando as especificidades da prática recente, as linhas que seguem serão dedicadas ao processo de revisão da lei de zoneamento e dos instrumentos que tratam da concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba, processo esse iniciado em 2016, após a revisão do Plano Diretor,<sup>57</sup> e finalizado em meados

<sup>52</sup> Oliveira (2000, p. 46).

<sup>53</sup> Concordante com Oliveira (2000).

<sup>54</sup> Segundo Sanchez (1997).

<sup>55</sup> Sanchez (2001, p. 41).

<sup>56</sup> Consoante Sanchez (2001).

<sup>57</sup> Lei municipal nº 14.771 de 2015.

de 2020.<sup>58</sup> Conforme será possível observar, a condução do processo foi marcada por dois períodos bastante delimitados, em função da descontinuidade da gestão à frente do poder executivo local. Outra marca desse processo revisório foi a centralidade das discussões em três grupos específicos: i) o Poder Executivo, sob a figura do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; ii) o setor produtivo, representado por um coletivo denominado G10; e iii) grupo representativo de organizações não governamentais, movimentos populares, entidades profissionais e sindicais simpatizantes dos movimentos de luta pela moradia.<sup>59</sup>

Em relação ao primeiro período de revisão, a proposta ficou materializada na mensagem nº 33,<sup>60</sup> encaminhada pelo chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal de Curitiba em outubro de 2016. Em termos de conteúdo, o projeto de lei dispunha sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo e recepcionava em seu título VI os instrumentos de política urbana.<sup>61</sup> Dentre os instrumentos relacionados naquele título, tinham base no mecanismo do solo criado a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir, além de instrumentos que também poderiam implicar na criação de solo, como a operação urbana consorciada e o redensolvimento urbano.<sup>62</sup>

Em relação às normativas até então vigentes no município, o projeto de lei trazia algumas novidades, como a incorporação dos instrumentos de política urbana no corpo da lei de zoneamento, sendo os parâmetros básicos e máximos definidos em uma mesma normativa. Outras novidades trazidas por aquele projeto foram a definição e a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir,<sup>63</sup> a recepção da nomenclatura dos instrumentos de solo criado convencionada a nível federal e a omissão da cota de potencial construtivo na relação de instrumentos à disposição do município, não ficando claro se essa abstenção estava relacionada à extinção da ferramenta, à sua incorporação em algum dos instrumentos instituídos ou à continuidade da sua regulamentação mediante decreto municipal.<sup>64</sup>

Relativo a essa primeira fase de revisão, os questionamentos das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e

<sup>58</sup> A revisão das referidas normativas ficou consolidada através das leis municipais nº 15.511 de 2019 e nº 15.661 de 2020.

<sup>59</sup> Compõem o núcleo desse grupo a ONG Terra de Direitos, a Frente Mobiliza Curitiba, o Sindicato dos Arquitetos no Estado do Paraná (SINDARQ-PR) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Paraná (IAB-PR).

<sup>60</sup> Proposição nº 005.00121.2016.

<sup>61</sup> De acordo com o apreendido de Curitiba (2016b).

<sup>62</sup> Curitiba (2016b).

<sup>63</sup> Anteriormente a essa proposta, o que havia eram incentivos para programas habitacionais de interesse social (Lei Municipal nº 9.802 de 2000) e condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes (Decreto Municipal nº 246 de 2014).

<sup>64</sup> Segundo apreendido de Curitiba (2016b).

sindicais diziam respeito especialmente ao formato de condução, diante da definição, pelo Poder Executivo, do prazo de apenas quatro meses para o processo revísório, coincidindo o encaminhamento da proposta ao Legislativo com as eleições municipais.<sup>65</sup> Materializada através de uma ação civil pública, protocolada junto ao Ministério Público do Paraná em maio de 2016, a moção tinha como reivindicações um maior tempo para o debate e a disponibilização pública e transparente das informações necessárias para uma discussão qualificada.<sup>66</sup>

Já as críticas do setor produtivo, embora também dirigidas ao formato de condução, concentravam-se especialmente no conteúdo do projeto de lei, mais especificamente, na cobrança excessiva de outorga onerosa,<sup>67</sup> na complexidade e burocracia envolvidas na operacionalização dos instrumentos propostos<sup>68</sup> e na redução de prêmios e incentivos construtivos.<sup>69</sup> Por essa razão, o projeto de lei gerou apreensão no ramo empresarial, sendo considerado por este segmento como demasiadamente ideológico;<sup>70</sup> que, se aprovado em sua concepção original, comprometeria a dinâmica imobiliária e inibiria o empreendedorismo.<sup>71</sup>

A despeito de tais insatisfações, o projeto de lei da mensagem nº 33 seria atravessado pela descontinuidade do mandato político municipal, sendo arquivado por razão do fim da legislatura.<sup>72</sup> Diante desse cenário, ao novo grupo político caberiam duas alternativas: o arquivamento definitivo do projeto de lei e início de uma nova proposta ou o retorno do projeto original e a sua revisão, sendo essa última opção a adotada pelo Poder Executivo local.<sup>73</sup> Como resultado, a revisão daquele projeto de lei gerou expectativas para ambos os grupos: para as organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, oportunizou-se a construção de um novo formato de condução, mais amplo e democrático;<sup>74</sup> já para as entidades ligadas ao setor produtivo, a possibilidade

<sup>65</sup> Conforme relatado por Mobiliza Curitiba (2016).

<sup>66</sup> Segundo Schramm (2016).

<sup>67</sup> A título de exemplo, a mensagem nº 33 trazia como novidade a definição de densidades máximas, proporcionais ao coeficiente de aproveitamento, a partir das quais o acréscimo viria apenas com a aquisição de potencial construtivo. Outra novidade do projeto de lei era a necessidade de aquisição de potencial construtivo adicional no caso da extrapolação do número mínimo de vagas estabelecido pela legislação (CURITIBA, 2016b).

<sup>68</sup> A insatisfação do empresariado em relação ao trâmite burocrático proposto leva a crer que também por parte deste setor havia a suspeita de que a omissão da cota de potencial construtivo naquele projeto de lei significasse a sua extinção.

<sup>69</sup> De acordo com ACP (2017).

<sup>70</sup> Segundo os representantes 1 e 6 do setor produtivo (2018, informação verbal).

<sup>71</sup> Conforme alegaram os representantes 1, 2, 3, 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>72</sup> Em conformidade com o previsto pelo regimento interno da Câmara Municipal de Curitiba (Resolução nº 8 de 2012).

<sup>73</sup> De acordo com o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal). Todavia, cumpre notar que a proposta aprovada ao final resultou bastante modificada em relação àquele primeiro projeto de lei.

<sup>74</sup> Segundo relatado pela Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).



era de uma nova chance para a apresentação de reivindicações quanto ao conteúdo da proposta arquivada.

De forma prática, a expectativa gerada no empresariado culminou com a formação de um grupo técnico para a apreciação dos impactos diretos e indiretos da proposta, grupo este que acabou suscitando, por um lado, a adesão espontânea de outras entidades,<sup>75</sup> e, por outro, a articulação deliberada para o fortalecimento institucional e político do grupo.<sup>76</sup> Consolidado através de um coletivo denominado G10, em função da associação de dez entidades ligadas ao setor produtivo,<sup>77</sup> o grupo teve a sua atuação marcada por recorrentes intermediações com o poder executivo local, com a entrega de um estudo dos impactos do projeto de lei ao prefeito municipal<sup>78</sup> e a conformação de uma agenda de reuniões com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba.<sup>79</sup>

A formação desse espaço de interlocução, todavia, foi controversa entre os segmentos envolvidos. Por parte do Poder Executivo, a percepção era de que os encontros se tratavam de reuniões técnicas, justificáveis em função da dependência da esfera pública em relação às informações prestadas exclusivamente pelo ramo empresarial e do conhecimento da dinâmica do mercado imobiliário próprio desse segmento social.<sup>80</sup> De forma semelhante, a visão do setor produtivo foi de que a sua participação agregou valor à proposta, ao oferecer uma espécie de consultoria voluntária e gratuita ao Poder Executivo.<sup>81</sup> No entanto, essa não foi a mesma percepção de membros do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), que identificaram um sobreamento em relação às atribuições do conselho, a criação de um espaço paralelo aos circuitos formais de participação e a falta de transparência e de fiscalização das discussões ocorridas naquela esfera.<sup>82</sup>

Ou seja, a expectativa que se tinha de alguns grupos sociais em relação à ampliação da participação no processo revisório foi sendo aos poucos desacreditada, em função do que se acredita ter sido o verdadeiro motivo para essa iniciativa, qual seja, o descontentamento do empresariado em relação à primeira proposta e o alinhamento do projeto de lei a esses interesses.<sup>83</sup> Partindo desse

<sup>75</sup> Segundo explanado pelo Representante 1 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>76</sup> De acordo com o Representante 3 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>77</sup> Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura do Paraná (Asbea-PR), Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (Fecomércio-PR), Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon-PR), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep), Sindicato da Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (Secovi-PR), Associação Comercial do Paraná (ACP), Instituto de Engenharia do Paraná (IEP), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (Ademi-PR) e Câmara de Valores Imobiliários do Paraná (CVI-PR).

<sup>78</sup> Conforme descrito por ACP (2017).

<sup>79</sup> De acordo com relatos de Curitiba (2017).

<sup>80</sup> Segundo o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>81</sup> De acordo com o descrito pelo Representante 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>82</sup> Conforme Terra de Direitos (2018a).

<sup>83</sup> Segundo a percepção da Representante 1 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

pressuposto, a visão de uma das integrantes do conselho é de que o convite à participação não teria se dado da mesma forma para todos os segmentos sociais, o que passou a ficar explícito primeiro com a posição privilegiada do G10 em alguns espaços de participação<sup>84</sup> e, em última instância, na criação de uma instância paralela de discussão.<sup>85</sup>

Ainda que o descontentamento de alguns conselheiros tenha resultado, mais tarde, na sua integração parcial nas referidas reuniões, permaneceram as críticas em relação às limitações impostas à participação do Concitiba. Por um lado, o descontentamento era em relação ao tempo de contribuição, uma vez que as reuniões ocorriam desde março de 2018 e a inclusão de novos membros havia se dado apenas em julho daquele ano. Por outro, havia questionamentos quanto ao papel dos conselheiros naqueles encontros, identificado por alguns como meramente legitimador daquele espaço de participação.<sup>86</sup>

Independentemente de tais críticas, a partir do momento que foram integrados membros do Concitiba naquelas reuniões, o movimento perdeu força. Conforme relatado por uma integrante do conselho, a alternativa inicialmente adotada foi o agendamento de um segundo encontro semanal exclusivo entre Poder Executivo e o ramo empresarial, para que houvesse o alinhamento do discurso.<sup>87</sup> Todavia, a alternativa não foi suficiente e permanecia a insatisfação com a participação de membros do Concitiba nas referidas reuniões. Segundo representante do Poder Executivo, as contribuições daquele grupo divergiam da temática proposta e consistiam em meras especulações acadêmicas.<sup>88</sup> Visão essa compartilhada pelo setor produtivo, que identificou que a inclusão pessoas não técnicas naqueles encontros diminuiu a qualidade das discussões, impactando na desmobilização do movimento.<sup>89</sup>

A tensão criada, entretanto, viria apenas a se acentuar, quando do envio da minuta da Lei de Zoneamento ao Poder Legislativo sem a aguardada apreciação pelo Concitiba, que só tomou conhecimento da tramitação da proposta quinze dias após o seu protocolamento.<sup>90</sup> Quebrado o rito legal previsto,<sup>91</sup> a alternativa oferecida pela municipalidade foi a apresentação da minuta em reuniões extraordinárias

<sup>84</sup> Como exemplo, a Representante 2 das ONGs (2018, informação verbal) cita uma das audiências públicas sobre a revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo, em que um dos assentos na mesa fora destinado a um integrante do G10.

<sup>85</sup> Conforme relatado pela Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>86</sup> De acordo com Terra de Direitos (2018b).

<sup>87</sup> Segundo a Representante 1 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>88</sup> Conforme apontamentos do Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>89</sup> De acordo com os relatos do Representante 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>90</sup> Terra de Direitos (2018c).

<sup>91</sup> Conforme previsto nas leis municipais nº 12.579 de 2007, que dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Curitiba, e nº 14.771 de 2015, da revisão do Plano Diretor de Curitiba, caberia ao Concitiba a apreciação prévia do projeto de lei.

do conselho. Ainda que dúvidas quanto à legitimidade dessa alternativa permanecessem entre alguns conselheiros, as reuniões foram levadas a cabo, suscitando algumas indagações quanto à forma e ao conteúdo da proposta.<sup>92</sup> A esse respeito, a crítica mais recorrente foi em relação ao desmembramento da normativa, que, diferentemente da proposta anterior, implicava na discussão descasada entre parâmetros básicos e máximos, incentivos e prêmios.<sup>93</sup>

Como encaminhamento, a sugestão foi pela deliberação quanto à aprovação ou rejeição da proposta no todo, por meio de votação simbólica de maioria simples.<sup>94</sup> Colocada em regime de votação, a minuta de lei foi aprovada pela maioria, não havendo, portanto, qualquer alteração no trâmite legal em andamento.<sup>95</sup>

A despeito do descontentamento de membros do Conselho da Cidade em relação a esse processo, fato é que os conflitos ocorridos entre os principais segmentos sociais envolvidos motivaram mudanças no formato de condução. Para além da desmobilização das reuniões ocorridas entre Poder Executivo e setor produtivo e da provocação de uma agenda de reuniões extraordinárias do Conselho,<sup>96</sup> para o projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional, a discussão se deu integralmente no âmbito do Concitiba. Isto é, o espaço para a apresentação da proposta e o acolhimento de contribuições deixou de ser as reuniões conformadas com o G10, com a participação de alguns integrantes do Conselho, e passou a ser as reuniões do Concitiba, com a participação de alguns integrantes do G10.

Ao total, o projeto de lei que tratava dos instrumentos foi debatido em três reuniões extraordinárias e uma reunião ordinária, nas quais foi suscitada uma série de questionamentos.<sup>97</sup>

Da parte do setor produtivo, o maior receio era de que a tentativa de minimizar as diferenças entre as regras de aplicação dos instrumentos, com a consequente redução da predação da cota de potencial construtivo sobre os demais, implicasse no encarecimento da contrapartida, ocasionando a inviabilização da atividade imobiliária ou o repasse dos acréscimos ao comprador.<sup>98</sup> Outra apreensão desse setor dizia respeito à burocracia envolvida nas operações, em função das inseguranças econômicas e jurídicas a que está associada.<sup>99</sup> Da mesma forma, o detalhamento demasiado da legislação era objeto de preocupação do segmento, que temia o engessamento da dinâmica imobiliária da cidade.<sup>100</sup> Com base nessas apreensões, o veredito do setor era de que não havia muita margem para

<sup>92</sup> Conforme identificado em Concitiba (2018a).

<sup>93</sup> De acordo com o extraído de Concitiba (2018a).

<sup>94</sup> Segundo levantado em Concitiba (2018a).

<sup>95</sup> Conforme Concitiba (2018a).

<sup>96</sup> Especificamente em relação à Lei de Zoneamento, foram realizadas três reuniões extraordinárias, nos dias 13, 20 e 27 de setembro de 2018.

<sup>97</sup> Conforme identificado em Concitiba (2018b).

<sup>98</sup> De acordo com os representantes 2, 3 e 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>99</sup> Segundo os representantes 3 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>100</sup> Conforme os representantes 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

alterações,<sup>101</sup> a não ser a simplificação da legislação<sup>102</sup> ou a adoção da cota de potencial construtivo como o único instrumento a ser utilizado no município, em função da facilidade, agilidade e custo que oferece.<sup>103</sup>

Já pela vez do grupo composto por organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, uma das principais reivindicações vinha no sentido da manutenção exclusiva dos instrumentos expressamente previstos no estatuto da cidade, com a consequente extinção da cota de potencial construtivo, em função do seu potencial predatório em relação aos demais instrumentos e em virtude das irregulares existentes em sua definição e forma de concessão.<sup>104</sup> Adicionalmente, outra demanda desse grupo dizia respeito à priorização da destinação dos recursos para programas habitacionais de interesse social, reduzindo, senão eliminando, o grau de discricionariedade do Poder Executivo.<sup>105</sup> Ainda em relação à gestão dos recursos, a defesa do grupo era pelo direcionamento destes para fundos municipais, fortalecendo os já existentes e permitindo a gestão compartilhada do Poder Executivo com representantes da sociedade civil.<sup>106</sup>

Incorporadas algumas das contribuições efetuadas, a proposta final foi aprovada sem objeções no âmbito do conselho e encaminhada ao Poder Legislativo. Embora também nessa esfera tenha havido interferências dos principais segmentos envolvidos, como quando da recepção de entidades integrantes do G10 na Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e Tecnologias da Informação,<sup>107</sup> é possível identificar alterações menos substanciais em relação ao conteúdo normativo. Talvez as maiores modificações advenham das contribuições propostas por ocasião da audiência pública da Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, na qual foi possível observar um recuo de algumas entidades em relação a sugestões radicalmente opostas ao conteúdo deliberado e uma proposta intermediária entre os diferentes interesses envolvidos.<sup>108</sup>

Em relação ao primeiro projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo, é possível identificar que a proposta resultou bastante modificada, tanto no que diz respeito à estrutura da lei, quanto ao seu conteúdo. No que diz respeito à estrutura, houve o desprendimento dos instrumentos da Lei de Zoneamento, recebendo estes uma legislação específica e sendo os parâmetros básicos e máximos definidos separadamente. Já no que se refere ao conteúdo, uma das mudanças

<sup>101</sup> De acordo com os representantes 3 e 4 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>102</sup> Segundo os representantes 3 e 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>103</sup> Conforme o Representante 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>104</sup> Segundo as representantes 1 e 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>105</sup> Conforme constatado em Concitiba (2018c).

<sup>106</sup> De acordo com a Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>107</sup> Segundo relata Krüger (2018).

<sup>108</sup> De acordo com o observado pela própria autora (2018). Apesar da minimização do conflito das entidades aqui abordadas em relação ao projeto de lei, posicionamentos mais conflituosos foram observados por parte de representantes da Associação dos Protetores de Áreas Verdes de Curitiba e Região Metropolitana (Apave).

mais estruturais foi a previsão da cota de potencial construtivo dentre o rol de instrumentos regulamentados, em um movimento de legitimação dessa ferramenta, até então definida e regulada via decreto municipal.<sup>109</sup>

A inclusão da cota de potencial construtivo, todavia, viria não sem a alteração na forma de concessão dos instrumentos tradicionalmente aplicados em Curitiba, em especial, da outorga onerosa. A esse respeito, é possível identificar dois movimentos simultâneos: de uma parte, a flexibilização na forma de concessão da outorga onerosa, aproximando-a da cota de potencial construtivo, e, de outra, o enrijecimento na forma de operacionalização dessa outra ferramenta, diminuindo o seu potencial predatório sobre as demais.<sup>110</sup>

Para a outorga onerosa, as principais alterações vieram na aproximação da definição conceitual estabelecida pelo Estatuto da Cidade, na ampliação dos parâmetros construtivos extrapoláveis e das finalidades atendidas – incluída aí a destinação de recursos para uso discricionário do Poder Executivo<sup>111</sup> – e na flexibilização na fórmula do cálculo da contrapartida, com a inserção de um desconto adicional para usos e regiões da cidade onde há a pretensão de se incentivar a ocupação.<sup>112</sup> Já em relação à cota de potencial construtivo, um primeiro aspecto digno de nota foi a restrição da aplicação do instrumento, que passou a ser visto pela municipalidade como:

[...] a concessão emitida pelo Município para o proprietário de um imóvel regularizar e ampliar a sua edificação, mediante contrapartida financeira, de modo a efetuar uma contraprestação pelo acréscimo dos índices urbanísticos estabelecidos e pela sobrecarga da infraestrutura instalada.<sup>113</sup>

Para além, houve ainda a limitação da emissão de cotas a um estoque anual e o enrijecimento do método de cobrança em relação ao praticado até aquele momento, através da aproximação da fórmula de cobrança da outorga onerosa e da consideração da dinamicidade do mercado imobiliário para a aferição do preço da terra.<sup>114</sup> Ainda, no que tange aos aspectos comuns àquelas ferramentas, alguns

<sup>109</sup> Segundo identificado em Curitiba (2020).

<sup>110</sup> De acordo com o apreendido em Curitiba (2020).

<sup>111</sup> Conforme previsto na lei sancionada, 10% dos recursos auferidos a partir da comercialização de potencial construtivo via outorga onerosa terão aplicação definida a critério do Poder Executivo Municipal, sem passar por fundos municipais (CURITIBA, 2020).

<sup>112</sup> Na normativa aprovada, esse desconto foi denominado “Índice de Prioridade Urbanística” (CURITIBA, 2020).

<sup>113</sup> Curitiba (2020, art. 20).

<sup>114</sup> Até então, a definição do preço das cotas era arbitrária e sem relação com o preço da terra. Com a promulgação da Lei Municipal nº 15.661 de 2020, o preço passa a ser definido em boletim próprio, resultante de estudos conduzidos pelo Ippuc no âmbito do grupo de acompanhamento, sendo levados em consideração os valores das transações imobiliárias realizadas no ano precedente e o dinamismo do mercado imobiliário em geral. Todavia, como a lei não é clara quanto ao método de valoração, ainda não é possível atestar o impacto dessa alteração.

avanços em relação às normativas até então vigentes foram identificados, como a fixação de um prazo máximo para o usufruto do potencial concedido e a previsão de um grupo de acompanhamento e monitoramento da aplicação dos instrumentos, com a participação de representantes do Conselho da Cidade de Curitiba.<sup>115</sup>

Fórmula 5 – Fórmula de cálculo da contrapartida via outorga onerosa

$$Vp = \left( \frac{A}{Ca} \right) \times Vu \times Fc \times I$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área a ser acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico onde se opera a outorga

Vu = Valor unitário do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal

Fc = Fator de correção de 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento do porte de uso não habitacional, e 0,15 para aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

I = Índice de Prioridade Urbanística, fixado de modo a privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente da ocupação.

Fonte: Curitiba (2000).

Elaboração: Silva (2019).

Fórmula 6 – Fórmula de cálculo da contrapartida via cota de potencial construtivo

$$Vp = \left( \frac{A}{Ca} \right) \times Vup \times Fc \times Fa \times I$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área a ser acrescida

C = Coeficiente de aproveitamento básico  
Vup = Valor do metro quadrado de terreno para fins de aquisição de cotas de potencial construtivo – CPC, constante no boletim anual de valoração das cotas.  
Fc = Fator de correção de 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento de porte de uso não habitacional, e 0,15 para aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

Fa = Fator de atratividade de CPC, a ser fixado por ato do Poder Executivo municipal, podendo variar entre 0,9 (zero vírgula nove) e 1,3 (um vírgula três), conforme a dinâmica de movimentação do mercado imobiliário e da concessão de outorgas onerosas.

I = Índice de Prioridade Urbanística, fixado de modo a privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente da ocupação.

Fonte: Curitiba (2000).

Elaboração: Silva (2019).

Nota: Para regularização e ampliação de ático, fórmula diferenciada.

<sup>115</sup> Conforme identificado em Curitiba (2020).

Apesar de reconhecidos alguns desses avanços, cumpre notar que a flexibilização dos instrumentos tradicionalmente instituídos em Curitiba tende a agravar o distanciamento destes em relação aos seus preceitos originais e ao que estabelece a normativa federal.<sup>116</sup> Expressamente, há um alinhamento em relação à nomenclatura e à definição adotadas nacionalmente. De forma prática, no entanto, o que se verifica é a legitimação de um instrumento amplamente contestável, a inserção de fatores depreciadores da contrapartida e a continuidade da discricionariedade do Poder Executivo na destinação dos recursos.<sup>117</sup> Ainda, a despeito dos esforços empreendidos, mantêm-se condições diferenciadas na aplicação dos instrumentos, impactando essa diferenciação tanto em valores distintos de contrapartida quanto em tempos diferentes para a conclusão do trâmite burocrático.<sup>118</sup> Ou seja, embora se advogue o contrário, a proposta revisória não elimina a existência de formas diferenciadas para a aquisição de um mesmo produto, mantendo-se, em algum grau, o sobreamento entre instrumentos e a competição entre estes.

Como conclusão em relação à condução do processo revisório, a avaliação do setor produtivo é de que, tanto a formação do G10, quanto a conformação de uma agenda junto ao Executivo, foi enriquecedora para ambos os lados, alcançando como resultado o consenso na maioria dos aspectos; uma análise técnica em nome da sociedade;<sup>119</sup> uma alternativa às esferas tradicionais de participação, ineficientes e desacreditadas;<sup>120</sup> uma abertura da gestão para uma participação histórica desse setor.<sup>121</sup> Conforme identificado pelos seus representantes, a participação do G10 foi apenas colaborativa, nada impositiva, não havendo qualquer tipo de favorecimento a esse segmento social.<sup>122</sup> Talvez por esse motivo, as críticas levantadas por alguns conselheiros tenham sido rebatidas por esse grupo com tanto ímpeto, alegando alguns de seus representantes que o que de fato ocorreu foi uma abstenção do conselho da sua responsabilidade de contribuição.<sup>123</sup>

Partidário desse ponto de vista, representante do Poder Executivo pondera que a mesma abertura e convite foram oportunizados para os outros segmentos sociais, porém sem o mesmo sucesso.<sup>124</sup> Conforme defendido, tanto é verdade

<sup>116</sup> Segundo Silva (2019).

<sup>117</sup> Silva (2019).

<sup>118</sup> Como para a outorga onerosa manteve-se a aferição do preço da terra de acordo com a escuta da Secretaria Municipal de Finanças, estima-se que haverá a continuidade do trâmite burocrático envolvendo diversas secretarias e órgãos municipais. Já para a cota de potencial construtivo, a valoração mediante a publicação de um boletim periódico permitirá a estimativa instantânea do preço a pagar, resultando, portanto, mais célere.

<sup>119</sup> Segundo o Representante 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>120</sup> De acordo com o Representante 4 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>121</sup> Conforme identificado pelo Representante 3 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>122</sup> Segundo os representantes 1, 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>123</sup> Conforme alegaram os representantes 1, 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>124</sup> De acordo com o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).



que as reuniões consistiam mais em um debate técnico de propostas do que na simples subserviência aos interesses do setor privado, que algumas das medidas adotadas foram de encontro àqueles interesses.<sup>125</sup> Como conclusão, a percepção do representante é de que o processo fora ainda mais proveitoso para a municipalidade, uma vez que o compartilhamento de informações e de diretrizes propiciou uma relação de corresponsabilidade sobre esse fato comum que é a cidade de Curitiba.<sup>126</sup>

Já pela vez do grupo das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, o entendimento é de que, ainda que se defenda o contrário, a iniciativa de formação de uma agenda com o empresariado foi motivada pela necessidade de conciliação da proposta normativa com os interesses daquele segmento.<sup>127</sup> Da mesma forma, representante do Poder Legislativo desaprovou o formato de condução levado a cabo, com a destinação de um lócus privilegiado ao setor produtivo, o que demonstra antes um alinhamento com o poder econômico da cidade do que com as suas demandas sociais.<sup>128</sup> É a mesma opinião sustentada por representante do órgão de controle externo, que acredita que, embora aberta a toda a sociedade, a participação não foi fomentada da mesma maneira para todos os segmentos sociais, sendo inválido o argumento de que o problema esteve na falta de aproveitamento do espaço disponibilizado.<sup>129</sup>

## Considerações finais

Se analisado o formato de condução do processo revisório recente, é possível concluir que o processo foi tudo, menos exclusivamente técnico. Conforme apreendido das entrevistas efetuadas, o véu de tecnicidade conferido à matéria foi o principal argumento utilizado para a restrição da participação aos atores legitimados para tanto, que se no contexto pretérito correspondeu aos urbanistas da administração municipal, na contemporaneidade assume a figura daqueles a serviço do setor produtivo. Enquanto estes foram distinguidos em função do seu conhecimento e da representatividade que fazem dos anseios comuns da sociedade, a outros agentes sociais foi dificultada a sua contribuição, entendida como desqualificada, ideológica e incompatível com o sistema estabelecido. Desta maneira, a reprodução social do discurso dominante e a defesa acrítica das soluções urbanísticas adotadas impuseram-se mais uma vez na trajetória curitibana.

<sup>125</sup> Segundo defendido pelo Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>126</sup> Conforme o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>127</sup> Segundo a Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>128</sup> Conforme defendido pelo Representante 1 do Poder Legislativo (2018, informação verbal).

<sup>129</sup> De acordo com o Representante do Órgão de Controle Externo (2018, informação verbal).



Ainda assim, relativamente ao processo revisório da Lei de Zoneamento, é possível identificar que o formato de condução da revisão dos instrumentos resultou mais favorável aos segmentos sociais preteridos, é dizer, ao grupo das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais. A despeito da disparidade no poder e na capacidade de interferência, a pressão efetuada por esse grupo foi decisiva para as alterações ocorridas no formato de participação e no conteúdo da proposta. No que concerne à forma de participação, houve a desmobilização da agenda conformada entre poder público local e o ramo empresarial e a consolidação do Conselho da Cidade como a principal arena pública de deliberação. Já no que diz respeito ao conteúdo, apesar da flexibilização da outorga onerosa e da legitimação da cota de potencial construtivo, houve um enrijecimento no formato de concessão desta última ferramenta e a previsão de aspectos que possivelmente contribuirão para a melhor aplicação dos instrumentos e para o seu aprimoramento.

Por vezes mais alinhada aos interesses dos empresários, por outras menos distante das reivindicações das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, a normativa promulgada acabou resultando parcialmente favorável e parcialmente adversa para ambas as partes. Em suma, para além de fruto de um processo puramente técnico, é possível atestar que a normativa resultante é um reflexo dos arranjos políticos, institucionais e sociais que marcam a contemporaneidade curitibana. Especificamente em relação a esta, se ainda é cedo para avaliar os impactos advindos das mudanças no conteúdo das normativas revisadas, já é possível atestar que na esfera interlocutória entre Estado e sociedade as recorrentes alterações no formato de condução demonstraram os custos da legitimação pública que marcam as condições democráticas atuais.

---

**Permanency and discontinuity in the conduct of urban policy in Curitiba: the revision process of land use regulations from the perspective of the social actors involved**

**Abstract:** The following article discusses the latest revision of laws that regulate the land use in Curitiba. Based on records on that review process and the report of the main entities involved, the objective was to examine possible permanencies and discontinuities in the way of conducting local urban policy. Centralized in three social actors – public authorities, businessmen and entities that support housing movements – the dispute over the normative content was concentrated in the development right quota, a hybrid tool, built from flexibilization of urban legislation and deviation from the original conception and from what is dictated by federal regulations. In addition to the consequences of such flexibility, conflicts over the permanence of the instrument and its format of application were crossed by a controversial revision process, which had as one of the main reasons for conflict the official space to be used for public debate. As a result of this process, pressures made within the Curitiba City Council point to the costs of public legitimation that mark current democratic conditions.

**Keywords:** City council. Democratic participation. Technocracy myth. Development rights. Urban flexibility.

---

## Referências

ACP (Associação Comercial do Paraná). *Dez entidades unem-se para analisar os impactos da nova Lei de Zoneamento e Uso do solo de Curitiba*. Associação Comercial do Paraná, Curitiba, 21 jun. 2017. Notícias. Disponível em: <https://acpr.com.br/noticias/principais-temas-que-foram-propostos-pelo-projeto-de-lei-e-vaio-impactar-negativamente-no-desenvolvimento-da-cidade/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CONCITIBA (CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA). *Ata da 3ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo* (mensagem do prefeito nº 34 na Câmara Municipal de Curitiba). Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 27 set. 2018(a).

CONCITIBA (CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA). *Ata da 1ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional*. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 04 out. 2018(b).

CONCITIBA (CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA). *Ata da 3ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional*. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 8 nov. 2018(c). Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

COSTA, J. M. *Solo Criado*. São Paulo: Migalhas, 2014.

CURITIBA (Agência de Notícias da Prefeitura). Audiência pública no Barigui fecha primeira fase de debates. *Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba*, Curitiba, 03 out. 2017. Lei de Zoneamento. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/audiencia-publica-no-barigui-fecha-primeira-fase-de-debates/43640>. Acesso em: 29 set. 2018.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 140 de 23 de fevereiro de 2016(a)*. Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, que “Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba”; dispõe sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização de edificações no município de Curitiba. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 246 de 21 de maio de 2014*. Regulamenta o artigo 15, §1º, inciso XVII, da Lei Municipal nº 9.800, de 3 de janeiro de 2000, estabelece condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 295 de 24 de janeiro de 2011*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de Equipamentos Sociais, e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 359 de 08 de março de 2012*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 380, de 15 de março de 1993*. Dispõe sobre unidades de interesse especial de preservação (UIEP) e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção, nos termos da Lei nº 6.337/82. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 656 de 08 de julho de 2003*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Habitacional de Interesse Social – Vila Terra Santa e estabelece critérios para sua concessão. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 689 de 04 de maio de 2009*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Expansão do Atendimento Educacional, da Secretaria Municipal da Educação e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 9.800, de 03 de janeiro de 2000*(a). Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba, revoga as leis nº 4.199/72, 5.234/75, 5.263/75, 5.490/76, 6.204/81, 6.769/85, 7.068/87 e 7.622/91, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 30 out. 2020.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 9.802, de 03 de janeiro de 2000*(b). Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social, e revoga a Lei nº 7.841/91. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 9.803, de 03 de janeiro de 2000*(c). Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 13.620, de 04 de novembro de 2010*. Institui potencial construtivo relativo ao estádio Joaquim Américo Guimarães. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 28 maio 2018.

CURITIBA. *Lei Municipal 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 providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 28 out. 2020.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 15.661 de 03 de julho de 2020*. Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e cotas de potencial construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=398120>. Acesso em: 28 out. 2020.

CURITIBA. *Mensagem nº 33 de 27 de outubro de 2016*(b). Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select\\_action=&popup=s&chamado\\_por\\_link&pro\\_id=316062&pesquisa=](https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&pro_id=316062&pesquisa=). Acesso em: 03 jan. 2019.

FURTADO, F.; RABELLO, S.; BACELLAR, I. *Transferência do direito de construir*. caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

HORI, J. Efeitos econômicos da implantação do solo criado. *CJ Arquitetura: Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 61-72, 1977.

IPPUC (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA). *Plano Diretor 2004*: O planejamento urbano de Curitiba. Curitiba: Ippuc, 2004.

KRÜGER, C. *Novo Zoneamento: entidades entregam análise do projeto de lei*. Câmara Municipal de Curitiba, Curitiba, 30 ago. 2018. Disponível em: [https://www.curitiba.pr.leg.br/ass\\_det.php?not=29946](https://www.curitiba.pr.leg.br/ass_det.php?not=29946). Acesso em: 29 jul. 2020.

MOBILIZA CURITIBA. Painel de Pressão: Queremos mais tempo para participar do zoneamento! *Mobiliza Curitiba*, Curitiba, 04 maio 2016. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2016/05/04/painel-de-pressao-queremos-mais-tempo-para-participar-do-zoneamento/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OLIVEIRA, D. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

POLUCHA, R. S. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: cota de potencial construtivo de Curitiba. In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2017, São Paulo. Anais... Belo Horizonte: ANPUR, 2017.

REPRESENTANTE DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO. [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (41 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 1 DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (26 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 2 DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (56 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 4 DO PODER EXECUTIVO. [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (156 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 1 DO PODER LEGISLATIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (46 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 1 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (73 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 2 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o representante 3 do setor produtivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 3 DO SETOR PRODUTIVO. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o representante 2 do setor produtivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 4 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (69 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 5 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (95 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 6 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (90 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

SANCHEZ, F. E. G. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANCHEZ, F. E. G. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégia e escalas de ação política. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, n. 16, p. 31-49, 2001.

SCHRAMM, F. P. Revisão da Lei de Zoneamento precisa de participação popular. *Brasil de Fato*, Curitiba, 20 maio 2016. Paraná. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/05/20/revisao-da-lei-de-zoneamento-precisa-de-participacao-popular/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SILVA, M. M. Cota de potencial construtivo: natureza da ferramenta frente aos instrumentos tradicionais de solo criado em Curitiba. In: V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018, Salvador. *Anais V ENANPARQ*. Salvador: FAUFBA, 2018. v. 7, p. 11121-11142.

SILVA, M. M. *O fetiche dos instrumentos de solo criado: A experiência da aplicação da cota de potencial construtivo em Curitiba*. 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVA, M. M.; POLUCHA, R. S.; CIFFONI, A. L. P. S. Flexibilização nos instrumentos de solo criado: o caso das cotas de potencial construtivo em Curitiba. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SOLO URBANO, 3, 2017. Curitiba. Zinacantepec, México: Colegio Mexiquense, 2017. (CD Rom).

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). *Conselheiras do Concitiba questionam Ippuc sobre reuniões paralelas no processo de revisão do Zoneamento*. Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos, Curitiba, 20 jul. 2018(a). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/conselheiras-do-concitiba-questionam-ippuc-sobre-reunioes-paralelas-no-processo-de-revisao-do-zoneamento/22872>. Acesso em: 30 set. 2018.

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). *Proposta de Zoneamento de Curitiba chega à Câmara enquanto IPPUC realiza reuniões paralelas com empresários*. Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos, Curitiba, 1º ago. 2018(b). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/proposta-de-zoneamento-de-curitiba-chega-a-camara-enquanto-ippuc-realiza-reunioes-paralelas-com-empresarios/22875>. Acesso em: 30 set. 2018.

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). *Tramitação da Lei de Zoneamento de Curitiba pode ser suspensa por não passar por conselho fiscalizador*. Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos, Curitiba, 21 ago. 2018(c). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/tramitacao-da-lei-de-zoneamento-de-curitiba-pode-ser-suspensa-por-nao-passar-por-conselho-fiscalizador/22883>. Acesso em: 30 set. 2018.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Mônica Máximo da. Permanências e descontinuidades na condução da política urbana em Curitiba: o processo de revisão das normativas de uso e ocupação do solo sob a perspectiva dos segmentos sociais envolvidos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 63-91, jul./dez. 2020.

---