

Tudo que é Sólido Desmancha no Ar:  
reflexões sobre a gestão urbana contemporânea no Brasil

*All that is Solid Melts In the Air:  
discussion on contemporary urban management in Brazil*

*Todo lo Sólido se Desvanece en el Aire:  
reflexiones sobre la gestión urbana contemporânea en Brasil*

---

Paulo Nascimento Neto\*

---

RESUMO

Os quinze anos que se seguiram à aprovação do Estatuto da Cidade foram acompanhados da produção de uma série de estudos acerca dos seus impactos sobre a práxis do planejamento e gestão urbana no Brasil. A despeito das limitações existentes, as pesquisas tendem a vislumbrar um cenário positivo, cumulativo e incremental de avanços. Arrisca-se desconstruir essa visão, partindo de evidências empíricas que sustentam a hipótese de que transformações de forma não implicam, necessariamente, alterações de conteúdo. Neste contexto, o presente artigo busca analisar os limites à efetivação do Plano Diretor Municipal por meio da realização de um estudo de caso no município de Curitiba, Paraná. Os resultados obtidos apontam, simultaneamente, para uma inflexão na forma de elaboração dos Planos Diretores e para uma inércia institucional na transformação efetiva da realidade, mantendo o princípio primordial, de garantia da função social da propriedade e da cidade, como elemento meramente retórico.

Palavras-chave: Plano Diretor Municipal. Função social da propriedade. Estatuto da Cidade. Política urbana. Gestão democrática.

ABSTRACT

The fifteen-year period that came after the City Statute's approval was accompanied by the production of a series of studies on its impact on urban planning and management in Brazil. Despite the existing limitations, studies tend to envision a positive situation, with cumulative and incremental advancements. In this paper, we risk to deconstruct this view by basing on empirical evidences that support the hypothesis that changes in order do not necessarily imply in content changes. In this context, this paper's goal is to analyze the

---

\* Arquiteto e Urbanista, Mestre e Doutor em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Atualmente é professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da PUCPR e coordenador do Núcleo Regional de Urbanismo de Santa Felicidade da Prefeitura Municipal de Curitiba. E-mail: paulo.neto@pucpr.br

Artigo recebido em 24/10/2016 e aceito para publicação em 01/11/2016.

*effectiveness limits of the Municipal Master Plan by conducting a case study in Curitiba (PR). The results point simultaneously to (I) a shift in how Master Plans are developed and (II) to an institutional inertia in the effective transformation of reality, keeping the primordial principle of the property's and city's social function merely as a rhetorical element.*

*Key-words: Municipal Master Plan. Property's social function. City Statute. Urban policy. Democratic management.*

#### RESUMEN

*Los quince años de la aprobación del Estatuto de la Ciudad fueron acompañados por la producción de una serie de estudios sobre su impacto en la práctica de la planificación y gestión urbana en Brasil. A pesar de las limitaciones identificadas, los estudios tienden a vislumbrar un escenario positivo de avances acumulativos e incrementales. Sin embargo, evidencias empíricas apoyan la hipótesis de que el cambio en la forma no implica necesariamente el cambio en el contenido. En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar los límites de la eficacia del Plan Director ante la realización de un estudio de caso en Curitiba (PR). Los resultados apuntan un cambio en la forma de construcción de los planes directores, así como también una inercia institucional en la transformación efectiva de la realidad, manteniendo el principio primordial de la función social de la propiedad y de la ciudad como elemento meramente retórico.*

*Palabras clave: Plan Diretor. Función social de la propiedad. Estatuto de la Ciudad. Política urbana. Gestión democrática.*

## INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano tem sido, historicamente, objeto de numerosos estudos. Como discussão de fundo é recorrente a apropriação da cidade como instrumento de acumulação de capital, com a conversão do solo urbano em mercadoria, banalmente comercializado segundo a lei da oferta e da procura. Diante desse contexto, o início do século XXI se destaca por avanços significativos no tocante ao direito à cidade e à tentativa de restrição do processo de reificação do espaço urbano.

A aprovação da Lei nº 10.257/2001, conhecida por Estatuto da Cidade (EC), representou o marco inicial, definindo diretrizes e mecanismos de cumprimento da função social da propriedade, balizados na participação popular e viabilizados a partir de uma série de instrumentos urbanísticos com vistas a regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º). Para Piza, Santoro e Cymbalista (2004), a partir do Estatuto da Cidade consolida-se o entendimento do dever de o Estado promover a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, recuperando a valorização resultante de obras públicas de forma a efetivar a função social da propriedade.

Posteriormente ao estabelecimento do marco regulatório nacional, ocorreu a criação do Ministério das Cidades, órgão de coordenação da política de desenvolvimento urbano, visando à formatação e (suposta) integração das diferentes políticas setoriais. Adotou-se o Plano Diretor Participativo (PDP)<sup>1</sup> como instrumento básico, responsável pelo estabelecimento de estratégias para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, definindo os instrumentos urbanísticos para sua consecução. Com o objetivo de fomentar sua aplicação, o Ministério das Cidades desenvolveu ações voltadas ao apoio financeiro aos municípios e à capacitação de gestores públicos e sociedade civil.

Os resultados obtidos em termos formais foram expressivos, identificando-se um amplo processo de incorporação dos princípios e diretrizes do Estatuto por meio da elaboração de Planos Diretores. Dados recentes do MUNIC (IBGE, 2016) e do ParanaCidade (PARANÁ, 2014) ratificam este panorama: a totalidade dos municípios paranaenses e aproximadamente 90% dos municípios brasileiros com população superior a 20 mil habitantes concluíram o processo de elaboração de seu instrumento básico de planejamento da política urbana.

Ao esforço do governo federal de indução da elaboração de PDPs seguiu-se a regulamentação de uma série de políticas setoriais relacionadas às políticas urbanas: Política Nacional de Habitação (2004), Lei dos Consórcios Públicos (2005), Política

---

<sup>1</sup> Sob a égide da gestão democrática, o Plano Diretor Municipal (PDM) foi rebatizado, passando a se denominar Plano Diretor Participativo (PDP).

Nacional de Saneamento Ambiental (2007), Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010), Política Nacional de Mobilidade (2012), Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (2012), e, mais recentemente, Estatuto da Metrópole (2015). Para cada uma delas houve a previsão legal de obrigatoriedade de plano específico nos três níveis federativos. Esperava-se que a consolidação do processo de elaboração dos PDPs e dos diferentes planos setoriais forneceria aos municípios o instrumental técnico necessário para pautar a política urbana local a curto, médio e longo prazos.

Em tese, o alcance dos Planos Diretores era amplo. Porém, pesquisas empreendidas nos últimos anos evidenciaram diversas restrições à sua plena consecução, com destaque para a sua incipiente autoaplicabilidade, a precariedade na implantação dos instrumentos urbanísticos, a sujeição do solo urbano ao *lobby* imobiliário e a utilização da participação popular enquanto mera forma de legitimação de interesses de setores hegemônicos da sociedade (ALMEIDA, 2015; RAINER, 2007; ROLNIK; KLINK, 2011; SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011; ROLNIK; NAKANO; CYMBALISTA, 2008, NASCIMENTO NETO, 2015).

A despeito das limitações existentes, as pesquisas tendem a vislumbrar um cenário positivo, cumulativo e incremental de avanços, no qual gradativamente serão aperfeiçoados os instrumentos de planejamento e gestão, aproximando-se do objetivo central de garantir a função social da propriedade e da cidade.

Arrisca-se, neste artigo, desconstruir essa visão, partindo de evidências empíricas que sustentam a hipótese de que transformações de forma não implicam, necessariamente, alterações de conteúdo. Destarte, argumenta-se que, apesar dos avanços procedimentais testemunhados nos últimos 15 anos, pouco se avançou, de fato, na aplicação de instrumentos que efetivassem a função social da propriedade. Origina-se desta provocação o título do artigo (*tudo que é sólido desmancha no ar*), apropriando-se do célebre trecho do texto de Marx e Engels (1848) para simbolizar um possível esfacelamento das expectativas depositadas sobre o Estatuto da Cidade como elemento capitaneador das transformações almejadas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Com o intuito de discutir essa hipótese, questiona-se: quais foram os avanços efetivos do Estatuto da Cidade no planejamento e gestão urbana das cidades brasileiras nos últimos 15 anos? Trata-se de uma questão ampla e multifacetada, para a qual há múltiplas interpretações e formas possíveis de discussão.

De forma a estabelecer o marco inicial deste processo investigativo, o presente artigo busca analisar os limites à efetivação do Plano Diretor Municipal como instrumento inicial, fomentador da função social da cidade e da propriedade. Para atingir este objetivo, o trabalho se organiza em três seções: inicialmente, são apresentadas questões de ordem metodológica; na sequência, tem-se a análise do estudo de caso do município de Curitiba, Paraná, e, por fim, discutem-se os resultados

obtidos, procurando relacioná-los e posicioná-los historicamente, permitindo-se debater os desafios contemporâneos do Plano Diretor como instrumento fomentador da função social da cidade e da propriedade.

## 1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Buscando atingir os objetivos propostos e considerando a orientação epistemológica não positivista do autor, adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso qualitativo, visando investigar de forma profunda uma unidade de análise específica, compreendendo sua idiosincrasia e sua complexidade (GODOI, 2006). Partindo da classificação proposta por Stake (2005), tem-se neste trabalho um estudo de caso instrumental, cuja investigação, ainda que profundamente relacionada ao contexto específico em que se insere, também tem o objetivo de contribuir com um entendimento mais amplo – no caso deste artigo: os desafios impostos à plena efetivação dos Planos Diretores Municipais como instrumento de garantia da função social da cidade e da propriedade.

Dentro do grupo de 5.570 municípios brasileiros, optou-se por restringir o universo de pesquisa às 12 metrópoles<sup>2</sup>, que, juntas, concentram 49% da população do País, constituindo, portanto, o *locus* central de interesse da pesquisa. Definiu-se como unidade de estudo o município de Curitiba, Paraná, caso representativo para a questão discutida neste artigo. Esta decisão encontra fundamentos em Stake (2005) e Yin (2005), para quem a seleção do caso estudado não deve se basear em amostras estatísticas, considerando que o que se busca é uma generalização analítica, e não estatística.

Assim, a escolha do estudo de caso se deu de forma não probabilística e intencional, considerando primordialmente dois aspectos: o histórico de planejamento urbano do município, em que se observa a permanência de diretrizes de ordenamento urbano desde o Plano Diretor de 1966, com experiência de aplicação de diversos instrumentos urbanísticos anteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade; e o fato de o município ter empreendido recente processo de revisão de seu Plano Diretor, permitindo a análise comparativa da trajetória de evolução (ou manutenção) do arcabouço de política urbana do município.

De forma a garantir um modelo consistente de análise, foram desenhados procedimentos metodológicos específicos. Adotou-se como técnicas de coletas de dados a pesquisa documental, vinculada sobretudo aos documentos do Plano Diretor Municipal de Curitiba (2004 e 2015) e legislações municipais correlatas, e a observação não participante, realizada junto ao processo participativo de revisão empreendido durante os anos de 2013 e 2014.

<sup>2</sup> Conforme classificação do IBGE (2008) e entendimento semelhante de IPEA (2013).

A análise foi orientada segundo uma codificação previamente estabelecida, com a finalidade de atribuir aos dados analisados um significado relevante em relação ao problema da pesquisa. Neste contexto, foram estabelecidas duas categorias analíticas básicas – Plano Diretor Municipal e Instrumentos Urbanísticos –, vinculadas a 11 subcategorias de pesquisa. Longe de buscar uma simplificação excessiva da realidade, a eleição desses elementos levou em conta o reconhecimento da estrutura basilar de fatores vinculados ao Estatuto da Cidade<sup>3</sup> (quadro 1).

QUADRO 1 - CONSTRUCTOS E VARIÁVEIS PARA ANÁLISE DOS DADOS

1	Plano Diretor Municipal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autoaplicabilidade</li><li>• Permanência de implementação</li><li>• Periodicidade de atualização</li><li>• Previsão de aplicação dos instrumentos urbanísticos do EC</li><li>• Processo participativo de construção</li></ul>
2	Instrumentalização da função social da propriedade por meio da aplicação de Instrumentos urbanísticos com a devida gestão participativa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zonas Especiais de Interesse Social</li><li>• Parcelamento, edificação ou utilização compulsória</li><li>• IPTU progressivo no tempo</li><li>• Outorga onerosa do direito de construir</li><li>• Estudo de Impacto de Vizinhança</li><li>• Operação urbana consorciada</li></ul>

FONTE: O autor

Para a operacionalização da avaliação foi criado um sistema de fichamento individual de natureza qualitativa, no qual se estabeleceu uma gradação analítica, de forma a permitir a agregação e sistematização dos dados produzidos. A partir da triangulação dos dados obtidos busca-se discutir a hipótese e a questão problema delineada neste artigo. Esta triangulação é defendida por diversos autores como sendo fundamental no desenvolvimento de estudos de caso, garantindo que múltiplas fontes de evidência forneçam consistência aos resultados obtidos (YIN, 2005; STAKE, 2005; GODOI, 2006). Resgatando uma discussão mais ampla de Brandão (2004), ao imergir no concreto e no histórico, procura-se captar as estruturas, dinâmicas e relações centrais do fenômeno, tendo por desafio reter as determinações gerais e diferenciá-las das particularidades contextuais. Este é o objetivo da seção seguinte, na qual se apresenta o estudo de caso no município de Curitiba.

## 2 A CONFIGURAÇÃO VISÍVEL DO CONTEÚDO: o caso de Curitiba

Na filosofia da linguagem, a forma é definida como a configuração visível do conteúdo (ARNHEIM, 2000). A transposição deste conceito para o presente trabalho expressa de forma metafórica a análise do Plano Diretor de Curitiba e da

<sup>3</sup> A gestão democrática, princípio também basilar do Estatuto da Cidade, não foi elencado tendo em vista seu reconhecimento como elemento necessário e obrigatório à implementação de todas as variáveis de pesquisa definidas.

implementação dos instrumentos urbanísticos nele previstos segundo sua configuração visível<sup>4</sup>, baseando-se eminentemente nas legislações de aplicação.

Para discutir os limites de efetividade do Plano Diretor Municipal de Curitiba, optou-se inicialmente por abordar seu processo de elaboração e implementação e, posteriormente, discorrer sobre sua instrumentalização. Os resultados trazidos nesta seção correspondem a uma síntese dos dados coletados na pesquisa, de modo a adequar a apresentação à limitação de extensão característica de um artigo científico.

Ao se tratar do tema do planejamento urbano de Curitiba, invariavelmente deve-se iniciar pelo Plano Diretor Municipal de 1966, organizado a partir do tripé transporte coletivo – sistema viário – uso do solo, concebendo o adensamento urbano linear ao longo dos eixos de transporte coletivo de alta densidade (IPPUC, 2015; BASSETO et al., 2015). Seu processo de implementação ao longo das décadas seguintes (1970, 1980 e 1990) foi marcado pela centralidade das decisões dentro do órgão competente da administração municipal, a saber, o IPPUC.

Diversos estudos de caráter historiográfico apontam essa característica como elemento marcante da prática de planejamento urbano no município, com restrição da participação popular sustentada pelo discurso de defesa de uma atuação técnica desenvolvida de forma isenta e independente de interferências particulares. Evidencia-se também a prevalência do interesse de setores dominantes sobre determinadas estratégias e diretrizes de desenvolvimento urbano da cidade (BENVENUTI, 2014; POLUCHA, 2010; OLIVEIRA, 2000; BERTOL, 2013).

Após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, foi realizada a revisão do Plano Diretor de 1966, visando à adequação às novas diretrizes e princípios em nível federal. Ainda que houvesse exigência legal da participação popular na elaboração do PDP desde 2001, o processo democrático no procedimento de elaboração do Plano Diretor de 2004 foi incipiente.

Na leitura de Coelho (2015) e Moura (2014), a participação com possibilidade de discussão efetiva de propostas foi limitada aos gestores de planejamento urbano e a atores das elites econômicas e políticas, sem o respaldo de uma construção coletiva desenhada por representantes da sociedade civil. Para Pedrozo, Borges e Gusso (2014), grande parte das propostas oriundas das audiências públicas foi encaminhada pelo IPPUC como não pertinente ou indicada apenas como dúvidas/esclarecimentos. Conforme documento publicado pelo próprio órgão, das 142 questões compiladas a partir das nove audiências realizadas apenas duas foram inseridas na minuta de lei encaminhada à Câmara de Vereadores.

---

<sup>4</sup> Esta opção metodológica não ignora a existência simultânea de conteúdo manifesto e conteúdo latente, mas expressa um corte analítico e representa a primeira fase de estudo do objeto de pesquisa.

Em relação ao conteúdo do Plano Diretor, a análise do texto da lei evidencia uma composição de grandes diretrizes e intenções, que demandam regulamentação específica, impossibilitando a aplicação automática. Essa característica traz consigo questionamentos sobre sua real efetividade, considerando que os dez anos subsequentes não foram suficientes para a regulamentação de determinados instrumentos, reduzindo-os, assim, a um grupo meramente retórico de diretrizes, tais como aquelas voltadas ao estudo de impacto de vizinhança e ao combate à especulação imobiliária.

Em face desse contexto, observa-se uma organização mais expressiva da sociedade civil diante do novo processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba. Capitaneado novamente pelo IPPUC<sup>5</sup>, verifica-se extenso processo participativo composto por oficinas de capacitação e diagnóstico, discussões em Câmaras Técnicas do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA), audiências públicas e a realização de uma Plenária Estendida ao final do processo. Segundo dados do IPPUC (2015), houve 146 eventos destinados à população, envolvendo cerca de 6.300 pessoas e 12.884 contribuições externas.

Entretanto, apoiando-se em extensa análise em Coelho (2015) e com base na observação não participante efetuada pelo autor, é possível constatar que, a despeito do volume quantitativo de eventos de consulta pública, não se produziu discussão consistente. O modelo de organização das audiências e oficinas e a falta de clareza em relação à sistematização dos dados gerados levaram a questionamentos sobre a real contribuição do processo de gestão democrática. Esta discussão torna-se mais evidente quando se analisa a Plenária final para aprovação do texto final, conformada com número reduzido de delegados e formato que não permitia a ampla discussão e votação sobre todos os temas.

A realização da plenária expandida em detrimento de uma conferência ampla corroborou com esta visão reducionista e consultiva acerca da participação social. O entendimento da participação apenas como ato formal ficou também evidenciado no produto, ou seja, quando se tratou de definir como ocorrerá o monitoramento do novo Plano Diretor. Se no Plano de 2004 cabiam várias atribuições ao Concitiba enquanto órgão colegiado de política urbana, neste houve mera menção da sua existência (METZNER, 2015, p.44).

Relativamente ao conteúdo do Plano Diretor, a análise do texto da lei evidencia, de forma semelhante ao PDP de 2004, um plano composto de grandes diretrizes, demandando regulamentação em legislações específicas e tornando-o inaplicável automaticamente. Apesar desta constatação, é preciso reconhecer avanços

---

<sup>5</sup> Cabe destacar que a Resolução 25 do CONCIDADES estabelece que a coordenação do processo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada entre poder público e sociedade civil.

e refinamentos na formulação dos instrumentos, como, por exemplo, na definição de tipologia das Zonas Especiais de Interesse Social e no desenho de novos instrumentos, como o Redesenvolvimento Urbano (adaptado das experiências internacionais de *land readjustment*).

Em que pesem o aspecto positivo da continuidade de implementação pelo mesmo órgão e o respeito aos períodos exigidos legalmente para elaboração de revisão, permanecem dúvidas sobre a real efetividade do PDP e de sua aderência às demandas da população, considerando o baixo grau de aplicabilidade direta da lei, o reduzido espaço concedido à sociedade civil no processo decisório e a regulamentação seletiva dos instrumentos urbanísticos originalmente previstos.

Com o objetivo de compilar as análises, apresenta-se, no quadro 2, a avaliação do Plano Diretor de Curitiba segundo as variáveis em suas duas versões elaboradas posteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade.

QUADRO 2 - AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE CURITIBA SEGUNDO VARIÁVEIS DE ESTUDO

		GRAU DE AVALIAÇÃO		OBSERVAÇÕES	
		Plano Diretor 2004	Plano Diretor 2015		
1	Plano Diretor Municipal	Autoaplicabilidade	Baixo	Baixo	As duas versões do PDP possuem incipiente aplicabilidade direta, remetendo à necessidade de regulamentações posteriores.
		Continuidade de implementação	Alto	Alto	Continuidade do mesmo órgão de planejamento e das grandes diretrizes urbanas.
		Periodicidade de atualização	Alto	Alto	Verifica-se a realização de revisões dentro do prazo legal previsto.
		Previsão de aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade	Médio	Alto	Houve a inclusão e melhor definição dos instrumentos urbanísticos, ainda que não haja a possibilidade de aplicação direta após aprovação da lei do PDP.
		Processo participativo na elaboração	Baixo	Médio, mas de caráter consultivo	Apesar da existência de audiências públicas e do aumento do processo participativo no último plano diretor, ele permaneceu com caráter eminentemente consultivo.

FONTE: O autor

Quando se desloca a discussão para a implementação dos instrumentos urbanísticos com vistas à garantia da função social da cidade e da propriedade, evidencia-se uma baixa efetividade das diretrizes delineadas no Plano Diretor Municipal. Em linhas gerais, os instrumentos urbanísticos regulamentados e com maior densidade de aplicação são aqueles que possuem interesse do mercado imobiliário, a exemplo da outorga onerosa do direito de construir e a Operação Urbana Consorciada da Linha Verde (quadro 3).

QUADRO 3 - AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SEGUNDO O GRAU DE RELEVÂNCIA PARA GARANTIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE (FSP)

		GRAU DE AVALIAÇÃO SEGUNDO FSP	OBSERVAÇÕES	
2	Instrumentalização da função social da propriedade por meio da aplicação de Instrumentos urbanísticos com a devida gestão participativa	Zonas Especiais de Interesse Social	Baixo	Aprovado em apenas duas áreas, com finalidade exclusiva de acesso a recurso do governo federal (PAC).
		Parcelamento, edificação ou utilização compulsória	Baixo	Regulamentado apenas nos lotes objeto do projeto de revitalização da Rua Riachuelo, sem a devida continuidade com a aplicação de IPTU progressivo no tempo.
		IPTU progressivo no tempo	Inexistente	Não aplicado no município.
		Outorga onerosa do direito de construir	Baixo	Aplicado desde a década de 1990 no município, não é gerido por órgão colegiado com participação da sociedade civil nem possui relação expressa com a instrumentalização da função social da propriedade.
		Estudo de impacto de vizinhança	Inexistente	Não regulamentado no município.
		Operação Urbana Consorciada	Baixo	A OUC (Operação Urbana Consorciada) da Linha Verde, única no município, possui grupo gestor com baixa representatividade civil e intervenções desconectadas do conceito de função social da propriedade e da cidade.

FONTE: O autor

Particularmente em relação à Operação Urbana da Linha Verde<sup>6</sup> (OUC-LV), verifica-se incipiente participação popular no processo de elaboração e gestão. Com relação ao processo de participação, observa-se a realização de apenas uma audiência pública antes da aprovação da lei, questão agravada pelo fato de ter sido relegada a momento posterior a concepção do Plano de Prioridade de Intervenções, do Projeto Urbanístico e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Quanto ao processo de gestão, ao se analisar a composição do Grupo Gestor, que supostamente contaria com a participação de “entidades representativas da sociedade civil” (CURITIBA, 2011, art. 18), evidencia-se uma concentração do poder público municipal (7 - 63,4%) e de entidades relacionadas ao mercado imobiliário (3 - 27,3%), relegando à sociedade civil somente uma vaga no grupo de gestão, representada pelo CONCITIBA.

Da mesma forma, a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ocorrida em apenas um momento temporal (na Vila Formosa e Vila Parolin, em 2007), não tem por intenção a promoção da função social da cidade e da propriedade, originando-se meramente de exigência do governo federal para a obtenção de recursos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2016).

<sup>6</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre este tema, consultar Nascimento Neto e Moreira (2013).

De modo complementar à restrita e incipiente adoção desse instrumento, ressalta-se a edição dos decretos municipais nº 854/2009 e 1.849/2011,<sup>7</sup> estabelecendo parâmetros de uso e ocupação do solo diferenciados para empreendimentos do programa MCMV, em áreas situadas próximo aos limites do município. Na maior parte das zonas passou-se a permitir quatro pavimentos em vez de dois, taxa de ocupação de 50% onde se permitia 30%, e redução do número mínimo de vagas em metade do exigido convencionalmente. Em casos extremos, como na Zona Residencial de Ocupação Controlada, as flexibilizações foram maiores. A partir desses decretos, a densidade máxima – que, pelo zoneamento, seria de cinco habitações por hectare – passou a possibilitar a construção de conjuntos habitacionais verticais de interesse social com densidade intralote de até 220 habitações por hectare.

Em síntese, a análise da aplicação dos instrumentos urbanísticos com possibilidade de alavancar um panorama propício à função social da propriedade e da cidade demonstrou grande limitação, restringindo-se a meras diretrizes do Plano Diretor, com pouca ou nenhuma capacidade de efetivamente fomentar uma gestão social da valorização da terra.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: tudo deve mudar para que tudo fique da mesma forma

Este artigo lançou-se à difícil tarefa de analisar a trajetória histórica de aplicação do Estatuto da Cidade segundo uma ótica alternativa: a despeito das modificações de forma que se deram desde 2001, com a elaboração serial de planos diretores e leis de zoneamento de uso e ocupação do solo, as transformações efetivamente ocorridas na realidade urbana brasileira são restritas e desproporcionais ao esforço e recurso financeiro investido para sua consecução.

Em que pese a perspectiva propositalmente distópica e provocativa, não se trata de negar os avanços alcançados, mas de reconhecer que foram muito aquém do esperado. Partindo do exposto e da constatação de Maricato e Ferreira (2002), para quem “é fartamente admitido que a aplicação ou a interpretação das leis dependem das circunstâncias”, pode-se especular sobre o constante predomínio dos interesses de grupos sociais de maior influência, que possuem maior capacidade de *lobby* sobre as decisões relacionadas à gestão da política urbana municipal.

A análise do processo de evolução do instrumento Plano Diretor e da aplicação de alguns instrumentos urbanísticos com vistas à garantia da função social da cidade no município de Curitiba revelou, ao mesmo tempo, uma riqueza formal no processo de elaboração (com ampliação significativa da participação popular) e uma inércia na

<sup>7</sup> Os decretos foram concebidos em decorrência do lançamento do PMCMV (1 e 2, respectivamente), flexibilizando parâmetros para a viabilização de empreendimentos vinculados ao programa.

transformação efetiva da realidade. Após 15 anos do Estatuto da Cidade, arrisca-se afirmar que seu princípio primordial, de garantir a função social da propriedade e da cidade, continua como elemento retórico.

Fica estabelecida, assim, equivalência metafórica à figura mitológica de Sísifo, condenado pelos deuses a repetir eternamente a tarefa de empurrar uma grande pedra até o topo de uma montanha, sendo que, toda vez que se aproximava do topo, a pedra rolava novamente para a base da montanha por meio de uma força incontrolável, invalidando o esforço despendido até então.

Nesse cenário, permanece atual a reflexão feita por Maricato (2000) antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade. Ao explicitar as contradições e conflitos do planejamento e gestão urbana no Brasil, a autora utiliza a expressão “ideias fora do lugar e lugar fora das ideias” para ilustrar o descolamento entre os discursos e preceitos adotados pelo urbanismo brasileiro e seu rebatimento na realidade concreta. De fato, ao se compreender a cidade como a expressão concreta das relações socioeconômicas, resultado da ação coordenada e hierarquizada de grupos sociais pautados pelas regras da lógica capitalista, há de se enxergar certa conveniência na permanência de determinadas contradições do planejamento urbano brasileiro. Os planos urbanísticos ainda se limitam, predominantemente, ao campo do discurso, da venda de uma imagem de neutralidade da gestão urbana, que se encontra desvinculada da *práxis*. Estes, ao contrário, seguem os interesses dos grupos dominantes, que, via de regra, caminham em direção contrária da ampliação dos direitos relacionados com a função social da propriedade e da cidade.

Por fim, deve-se recordar que a história é um processo de construção coletiva eminentemente cognitivo, no qual determinadas narrativas são privilegiadas em detrimento de outras. O processo de seleção e interpretação dos fatos históricos é resultado da prevalência dos valores e interesses dos grupos sociais de maior influência. Assim, revelar a recorrência da face oculta deste processo pode constituir primeiro elemento na nova tentativa de inflexão e desconstrução do “plano discurso”, transpondo a barreira para uma efetiva corporificação dos princípios e diretrizes do Estatuto das Cidades na concretude espacial brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. F. G. de. O Estatuto da Cidade e o cumprimento da função social da propriedade: o que ficou, para onde vai? ENCONTRO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015. **Anais...** ANPUR: Belo Horizonte, 2015.
- ARNHEIM, R. **Arte e percepção visual**: uma psicologia da visão criadora. São Paulo: Pioneira Thomson, 2000.
- BASSETO, L. I. et al. Horizontes para a cidade de Curitiba: Plano Diretor Participativo. VI Simpósio Nacional de Ciência, Tecnologia e Sociedade. **Anais...** Rio de Janeiro: ESOCITE, 2015.
- BENVENUTTI, A. F. Planejamento urbano em Curitiba: interpretações sobre a produção da cidade. ENANPARQ, 3., 2014. **Anais...** São Paulo: ANPARQ, 2014. Disponível em: <[www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-CDR-005\\_BENVENUTTI.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-CDR-005_BENVENUTTI.pdf)>. Acesso em: set. 2016.
- BERTOL, L. E. **Terra e habitação**: o problema e o falso problema - as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba. 161f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- BRANDÃO, C. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Campinas: UNICAMP, 2004.
- COELHO, L. X. P. (Org.). **O mito do planejamento urbano democrático**: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.
- CURITIBA. Lei Municipal 13.909/2011. Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde e estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o Bairro Atuba até os Bairros Cidade Industrial de Curitiba – CIC e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo Gestor, a Comissão Executiva e dá outras providências. **Diário Oficial Municipal**, Curitiba, 2011.
- GODOI, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades - 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Plano Diretor de Curitiba - Revisão 2014**. Curitiba, 2015. Disponível em: <[www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/Resumo%20Propostas\\_A3.pdf](http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/Resumo%20Propostas_A3.pdf)>. Acesso em: set. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto of the Communist Party**. Marxists Library, 1848. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/marx/works/1848/communist-manifesto/ch01.htm>>. Acesso em: set. 2016.

METZNER, C. O discurso da participação no processo de revisão de Plano Diretor de Curitiba: pontos para reflexão. In: COELHO, L. X. P. (Org.). **O mito do planejamento urbano democrático**: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

MOURA, R. **Curitiba**: construção e desconstrução de um mito. 2014. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/04/04/artigo-curitiba-construcao-e-desconstrucao-de-um-mito-o-que-restou-da-cidade-modelo/>>. Acesso em: set. 2014.

NASCIMENTO NETO, P. **Políticas de habitação em espaços metropolitanos**: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba. 254f. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A. Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.15, n.30, p.583-603, jul./dez. 2013.

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

PARANÁ. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU). **2ª reunião técnica sobre Plano Diretor com representantes municipais será na próxima terça-feira, 29, na SEDU**. 2014. Disponível em: <[www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=755](http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=755)>. Acesso em: out. 2016.

PEDROZO, A. do N.; BORGES, L. M. M.; GUSSO, R. J. **Curitiba - rede de avaliação e capacitação para a implementação dos PDs participativos**. 2014. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/09/10/curitiba-rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-a-implementacao-dos-planos-diretores-participativos/>> Acesso em: set. 2016.

PIZA, M. L.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sobre a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

POLUCHA, R. S. **Ecoville**: construindo uma cidade para poucos. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP, São Paulo, 2010.

POLUCHA, R.; NASCIMENTO NETO, P. **SEHIS x ZEIS**: uma análise do Setor Especial de Habitação de Interesse Social de Curitiba a partir do conceito de ZEIS de vazios. 2016. 22 p. Estudo técnico não publicado.

RAINER, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v.11, n.245, ago. 2007.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n.89, p.89-109, mar. 2011.

ROLNIK, R.; NAKANO, K; CYMBALISTA, R. Urban land and social housing in Brazil: the issue of land. In: **Participatory Master Plans**: the challenges of democratic management in Brazil: the right of the city. São Paulo: Instituto Pólis / Fundação Ford, 2008.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011.

STAKE, R. Case studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2005.

YIN, R. K. **Case study research**. Londres: Bookman, 2005.